Los grandes problemas de México

▪ XII ▪

RELACIONES INTERNACIONALES

Blanca Torres y *Gustavo Vega*
coordinadores

Los grandes problemas de México

▪ XII ▪

RELACIONES INTERNACIONALES

Los grandes problemas de México

Coordinadores generales
Manuel Ordorica y *Jean-François Prud'homme*

▪ XII ▪

RELACIONES INTERNACIONALES

Blanca Torres y *Gustavo Vega*
coordinadores

EL COLEGIO DE MÉXICO

320.972
G752
v. 12

Relaciones internacionales / Blanca Torres y Gustavo Vega, coordinadores -- 1a. ed. -- México, D.F. : El Colegio de México, 2010
713 p. ; 22 cm. -- (Los grandes problemas de México ; v. 12)

ISBN 978-607-462-111-2 (obra completa)
ISBN 978-607-462-177-8 (volumen XII)

1. México -- Relaciones exteriores. 2. México -- Relaciones económicas exteriores. I. Torres Ramírez, Blanca, coord. II. Vega Cánovas, Gustavo, coord. III. Ser.

DDC-22

BY NC SA

Primera edición, 2010

DR © El Colegio de México, A.C.
Camino al Ajusco 20
Pedregal de Santa Teresa
10740 México, D.F.
www.colmex.mx

ISBN 978-607-462-111-2 (obra completa)
ISBN 978-607-462-177-8 (volumen XII)

Impreso en México

ÍNDICE GENERAL

Presentación 11

Introducción general 13
Blanca Torres y *Gustavo Vega Cánovas*

PRIMERA PARTE
TEMAS Y ACTORES

1. La desvanecida ruta de la ambición nacional. La tensión histórica entre el proyecto nacional mexicano y su entorno internacional 45
Lorenzo Meyer

2. México y la estabilidad y la paz mundiales 63
Claude Heller

3. México: la diplomacia en torno al desarme 89
Eugenio Anguiano

4. Universalidad de los derechos humanos y asistencia humanitaria: la evolución inexorable del principio de no intervención 133
Juan Manuel Gómez-Robledo V.

5. El problema del narcotráfico en Mexico: una perspectiva latinoamericana 177
Mónica Serrano

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

6. La migración de México a Estados Unidos: de la coyuntura al fondo 205
Jorge A. Bustamante

7. Las relaciones internacionales de los gobiernos estatales en México en la década 2000-2009 241
Jorge A. Schiavon

8. Inversión extranjera directa en México, comportamientos empresariales y políticas gubernamentales 285
Carlos Alba Vega y *Pascal Labazée*

9. Actores transnacionales en las relaciones internacionales de México 339
Blanca Torres

SEGUNDA PARTE

RELACIONES BILATERALES Y MULTILATERALES

10. La política exterior del México democrático; análisis de la renovada presencia mexicana en América Latina y el Caribe 395
Patricia Espinosa Cantellano

11. México en el espacio de América del Norte: logros y retos del libre comercio 419
Gustavo Vega Cánovas

12. México y Europa: una relación centenaria que trasciende la economía y el comercio 463
Francisco Gil Villegas

13. México y la Unión Europea en 2010: bodas de hojalata y un futuro incierto 489
Érika Ruiz Sandoval

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

14. Asia-Pacífico en la mira 539
Jorge Alberto Lozoya

15. Una relación estratégica de larga distancia: las relaciones entre México y Japón 557
Miguel Ruiz Cabañas

16. México y China. Ironías y perspectivas de su relación 591
Romer Cornejo

17. El Consejo de Seguridad cuestionado: el papel de México 629
Olga Pellicer

18. México y los cambios en la arquitectura económica internacional 651
María de Lourdes Aranda Bezaury
y *Berenice Díaz Ceballos Parada*

19. México en el sistema de comercio internacional 675
Luz María de la Mora Sánchez

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

C M EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

PRESENTACIÓN

Este libro forma parte de una colección de 16 volúmenes en los cuales se analizan los grandes problemas de México al comenzar el siglo XXI y se sugieren algunas ideas acerca de las tendencias de su desarrollo en el futuro cercano. La realización de este proyecto ha sido posible gracias a la colaboración de un grupo de investigadores, quienes con su experiencia académica enriquecen el conocimiento en torno a la situación actual de nuestro país. Los temas que se abordan son: población, desarrollo urbano y regional, migraciones internacionales, medio ambiente, desigualdad social, movimientos sociales, educación, relaciones de género, economía, relaciones internacionales, políticas públicas, instituciones y procesos políticos, seguridad nacional y seguridad interior, y culturas e identidades. El Colegio de México continúa así su tradición de publicar obras colectivas y multidisciplinarias para comprender mejor la sociedad mexicana y los problemas que enfrenta hoy día. Ésta es nuestra manera de participar, desde el ámbito académico, en la conmemoración del bicentenario de la Independencia y el centenario de la Revolución. Agradecemos a la Secretaría de Educación Pública el apoyo para la realización de este proyecto.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

C M EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

INTRODUCCIÓN GENERAL

El año 2010, en que celebramos el bicentenario y el centenario de dos de los más importantes acontecimientos políticos de nuestra historia, la Independencia y la Revolución, marca la culminación de tres decenios de profundos cambios y gran incertidumbre en el orden mundial. A la desaparición de una de las dos superpotencias al inicio de los años noventa, que significaba la profunda transformación del sistema internacional, se sumaba el rápido avance de la globalización que impulsaba una serie de fenómenos que también afectarían el funcionamiento de ese sistema, provocando un intenso debate sobre el futuro del mismo, debate cuyos temas centrales se fueron modificando con el transcurso de los años conforme se dieron nuevos acontecimientos y surgieron nuevas tendencias. Uno de los temas polémicos giraba alrededor de la naturaleza del sistema: ¿nos encontrábamos frente a un momento o sistema unipolar o híbrido o el mundo se encaminaba a paso rápido hacia un sistema multipolar? Aquellos que optaban por una visión de unipolaridad discutían, a su vez, sobre el tipo de hegemonía que ejercería la superpotencia sobreviviente. Se discutió sobre las posibilidades de un orden liberal democrático que, luego, se irían desvaneciendo. Otra de las múltiples polémicas se centraba en los efectos de la profundización de la globalización, fenómeno que se sumaba y fortalecía la interdependencia de los países, que diluía la separación entre asuntos internacionales e internos con repercusiones muy fuertes sobre la soberanía y autonomía futura de los estados, que alentaba la emergencia o creciente actividad de numerosos actores no estatales y que cuestionaba severamente el papel del Estado en los ámbitos nacional e internacional. Se llegó incluso a hablar del surgimiento de una vigorosa sociedad civil internacional o transnacional de alcance global, con una influencia muy profunda en la política mundial. No faltó algún internacionalista que señalara que el mundo de la sociedad transnacional se estaba imponiendo al mundo de los estados.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Al iniciar este siglo, acontecimientos como el del 11 de septiembre de 2001 modificaron sustancialmente estas discusiones en lo referente a la seguridad internacional, dándoles nueva dimensión e importancia a asuntos como el terrorismo y la proliferación nuclear y poniendo cada vez más en evidencia la inadecuación de las organizaciones internacionales creadas al final de la segunda Guerra Mundial para hacer frente a los nuevos retos. A todo ello, en los tres últimos años de este primer decenio se sumó una de las crisis financieras mundiales más agudas desde la Gran Depresión de los años 1930, que impone adecuaciones profundas no sólo en materia financiera sino también económicas, políticas y sociales, reviviendo dramáticamente la polémica sobre el papel del Estado y de los mercados.

¿Cuáles han sido los esfuerzos de México por adecuarse a este orden mundial de múltiples cambios en medio de una fuerte incertidumbre sobre el futuro? En este libro, dos decenas de estudiosos de las relaciones internacionales, y diplomáticos con amplia experiencia en la conducción de las relaciones de nuestro país con el exterior abordan algunos de estos temas y problemas, los retos que han implicado para México y la forma en que este país ha intentado hacerles frente. La selección de un puñado de temas estuvo impuesta por límites de espacio.

El libro está dividido en dos secciones. En la primera se discuten algunos de los grandes temas de las relaciones internacionales, incluyendo aquellos que tienen o pueden tener repercusiones más significativas en México y, luego, se profundiza en el papel de nuevos y viejos actores en las relaciones exteriores de nuestro país. En la segunda sección se analizan las principales relaciones de México con países o grupos de países, resaltando la conducción de las mismas por parte del Estado mexicano. Enseguida se abordan temas relacionados con el funcionamiento de algunos organismos internacionales, subrayando la urgencia de rediseño o reestructuración de estos últimos y las posiciones al respecto que el Estado mexicano ha mantenido hasta ahora y las que puede o debe adoptar. Aunque la mayoría de los autores se centra en el momento actual, también hace un recuento más o menos breve de la forma en que México buscó enfrentar esos asuntos en el pasado y cómo puede o debe hacerlo en el futuro.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

LOS GRANDES TEMAS

El tema del papel de los estados en un mundo globalizado ha provocado desde hace tres decenios, dijimos, una polémica intensa en todo el mundo. Vinculado con este asunto se encuentra el tema de la posibilidad y conveniencia de que en los países en que existe una democracia añeja o en proceso de consolidación puedan elaborarse proyectos nacionales que establezcan claramente el rumbo que deben seguir sus estados, tanto en el ámbito interno como en el internacional o si la pluralidad política permite, cuando mucho, la elaboración de un proyecto gubernamental bien definido.

Lorenzo Meyer aborda esta discusión a partir de reconocer que los estados nacionales siguen siendo los actores principales del sistema internacional y propone que un Estado requiere contar con un proyecto nacional entendido como una gran propuesta de futuro colectivo, aceptada como legítima por la mayoría de los ciudadanos y que ofrezca dar respuesta a los grandes problemas de su época. Este proyecto, a su vez, implica tomar posiciones frente al resto de la comunidad internacional para sostener la autonomía y la autodeterminación del país.

La tesis de Meyer es que la fatalidad geográfica colocó a México al lado de una gran potencia que en el siglo XX se transformó en una superpotencia que desde su origen y frente al mundo externo ha buscado no sólo su seguridad e interés, sino imponer sus preferencias políticas y morales. Ante el vigoroso y agresivo nacionalismo estadounidense, México, en defensa propia, ha buscado dar forma a su propio nacionalismo, so pena de abdicar a la pretensión de autonomía e identidad.

En su trabajo, Meyer analiza las condicionantes, evolución y avatares de los grandes proyectos nacionales de México a lo largo de su historia, a saber, el de la Independencia, el liberal o modernizador, el de la Revolución mexicana, el de la industrialización dirigida por el Estado y el neoliberal. Paradójicamente, nos dice, con el cambio de régimen en el año 2000, cuando México superó el autoritarismo, también se desdibujó el proyecto nacional que desde su punto de vista es indispensable para hacer frente, de manera democrática, a los problemas históricos acumulados y a los que están emergiendo en el contexto de la globalización y del mundo postestadounidense.

La conclusión de Meyer es que en la actualidad, y tanto en México como en Estados Unidos, está ausente la voluntad o capacidad para incorporar de manera constructiva en sus respectivos diseños el arraigo de la interdependencia asimétrica dentro del marco legal y político creado por el

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). En el caso de México, se requiere construir un consenso político mínimo entre izquierdas y derechas respecto de la política exterior para, entre otras cosas, recuperar el terreno perdido frente al narcotráfico y fortalecer las instituciones del Estado para garantizar la estabilidad interna, principal carta histórica de negociación con Estados Unidos. Finalmente nos dice que la fórmula mexicana para lograr una política exterior exitosa sigue siendo una política interna eficaz, lo que incluye un proyecto nacional claro.

Claude Heller nos ofrece una visión general de los principales desafíos que enfrentará México derivados de la evolución mundial y regional de cuestiones y fenómenos como la carrera armamentista, la proliferación de armas de destrucción masiva, el terrorismo, el crimen organizado transnacional, la migración en sus diversas vertientes, el cambio climático y la situación de los derechos humanos.

En cuanto a seguridad internacional, el autor inicia su análisis planteando que el sistema de seguridad colectiva previsto en la Carta de la ONU enfrenta, desde el 11 de septiembre de 2001, una de las peores crisis de su existencia. En nombre de la guerra contra el terrorismo, Estados Unidos ha intervenido en Afganistán e Iraq y extendido su presencia militar en Europa Central, el Golfo Pérsico y el Cáucaso así como en las antiguas repúblicas soviéticas de Asia Central. Sin embargo el balance de la situación para los intereses de la política exterior estadounidense ha sido negativo. Estados Unidos ha enfrentado serias complicaciones para retirar sus tropas de Iraq, un deterioro de la situación de Afganistán y la fragilidad política de Pakistán, y ha tenido que reconocer el fracaso de su política en Medio Oriente.

Por otro lado, Heller destaca que en materia de seguridad internacional no sólo no se han producido avances significativos en el control de la carrera armamentista y en la reducción de armamentos nucleares sino que los arsenales militares en nombre de la disuasión todavía forman parte esencial de las doctrinas de seguridad de las principales potencias. Más aún, la proliferación de armas de destrucción masiva ha continuado y se han dado pocos avances en la plena aplicación de los tratados de No Proliferación (TNP), de la Convención de Armas Químicas y de la Convención de Armas Biológicas. Hoy día la proliferación nuclear representa una de las principales amenazas a la seguridad internacional, ya que además de que se siguen perfeccionando las armas de destrucción masiva y los países signatarios del TNP han incumplido sus cláusulas, países dotados con capacidad nuclear con fines militares como India, Israel y Pakistán, no se han adherido al TNP. Con todo,

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Heller concluye esta sección con una nota medianamente optimista señalando que el triunfo electoral de Obama ha abierto una nueva perspectiva en materia de seguridad, como lo revelan los recientemente renovados compromisos entre Rusia y Estados Unidos para reducir su arsenal nuclear.

Además de la incertidumbre en cuanto a seguridad internacional, México enfrenta nuevos desafíos de seguridad en el nivel regional. En América Latina, la polarización entre distintas corrientes políticas ha afectado el clima político regional, al mismo tiempo en que la política estadounidense ha centrado sus prioridades en Iraq y la lucha contra el terrorismo, relegando a la región a un plano secundario. Reconoce que Estados Unidos ha intensificado su relación con México desde la entrada en vigor del TLCAN pero que el tema de la seguridad se ha impuesto preponderantemente en la agenda bilateral sobre todo en materia de combate al narcotráfico y lucha contra el terrorismo. Estos desarrollos han llevado a una nueva relación en el ámbito de seguridad expresada en la Iniciativa Mérida que subraya la necesidad de fortalecer la capacidad institucional para enfrentar el fenómeno y que reconoce la responsabilidad conjunta de Estados Unidos y México como un principio fundamental en la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado.

Heller también se refiere a otros grandes problemas y amenazas que pueden afectar a nuestro país en el ámbito de su desarrollo. Menciona que la migración ocupará un lugar creciente en la agenda internacional, dadas las tendencias provenientes del mundo en desarrollo y las políticas cada vez más restrictivas por parte de los países más desarrollados. El cambio climático también tendrá repercusión en todo el mundo, con el riesgo de un aumento de conflictos entre los estados por los recursos naturales, la producción agrícola se verá afectada, continuará la degradación de los ecosistemas y aumentarán las amenazas a la seguridad alimentaria. Existe también el riesgo de propagación de enfermedades tropicales, mortalidad y migración forzada. En este escenario sombrío, México es uno de los países con mayores probabilidades de ser afectado por el cambio climático, de acuerdo con diversos estudios, por lo que se impone el desarrollo urgente de políticas nacionales de mitigación y adaptación, lo mismo que la promoción de la cooperación internacional en la materia.

Heller concluye que los anteriores fenómenos requieren que el marco multilateral se ajuste a las nuevas circunstancias; en particular, subraya que urge una reforma de la ONU. Por su parte, México, añade este autor, necesita llevar a cabo una revisión de su agenda interna, la cual se ha encontrado

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

hasta ahora condicionada por los estrechos límites de maniobra de su modelo de desarrollo y de las circunstancias en las que se ha desenvuelto en los últimos años que coinciden con una profunda crisis internacional. Lo anterior obliga a una mayor reflexión de la clase política sobre el proyecto del país y su inserción en el mundo.

En el siguiente capítulo, Eugenio Anguiano profundiza en uno de los temas antes mencionados: los esfuerzos internacionales por alcanzar el desarme y la preservación de la paz, y el desafío que la reciente evolución de estos esfuerzos le plantean a México. Anguiano inicia su capítulo remontándose a finales del siglo XIX y principios del XX cuando se dieron los primeros pasos de una diplomacia multilateral para inducir a las naciones soberanas a aceptar límites a la posesión de armas, esfuerzos que rindieron frutos limitados. Veintiún años después de concluida la primera Guerra Mundial, nos dice, se inició una nueva guerra internacional que culminó con el lanzamiento de dos bombas atómicas. Ese hecho despertó la conciencia de que el mundo debería impedir el uso de armas de destrucción masiva por medio de negociaciones internacionales.

México tuvo escasa participación en las primeras conferencias internacionales sobre el tema por la concentración de la diplomacia mexicana de los primeros gobiernos emanados de la Revolución en lograr el reconocimiento internacional. Consolidado ya el nuevo régimen y, sobre todo, a partir de la creación de la ONU, México intensificó su actuación internacional, siguiendo una clara línea de defensa de la paz y seguridad globales. Ese activismo aumentó pocos años después debido en gran medida al riesgo de una guerra nuclear en el área del Caribe, y la necesidad de evitar que el país fuera arrastrado a una acción de seguridad colectiva hemisférica, organizada por Estados Unidos contra el gobierno de Cuba.

México desempeñó, así, un papel destacado en materia de desarme y no proliferación de armas, promoviendo y alcanzando el conocido Tratado de Tlatelolco, en donde se acordó que América Latina y el Caribe fueran una zona libre de armas nucleares. Este logro dio a México un notable prestigio internacional. Sin embargo, el énfasis de los gobiernos mexicanos de los años noventa se trasladó al tema de la cooperación económica con América del Norte, y dejó de privilegiarse la cuestión del desarme, que se consideró impráctica.

De acuerdo con el autor, no es sino hasta fines de la primera década del siglo XXI cuando el contrabando creciente de armas a nuestro país pone en peligro la estabilidad interna y se advierten los riesgos de la proliferación

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

nuclear. Por ello, la diplomacia ha tratado de rescatar el tema del desarme nuclear y el de armamento convencional porque lo considera vital para nuestro futuro. Sin embargo, para Anguiano, el gobierno de Felipe Calderón no ha dado indicios de querer reactivar el relativo liderazgo internacional que México tuvo a fines del siglo pasado en cuestiones de desarme; no existe un planteamiento gubernamental claro en cuanto a hacer de la lucha por el desarme una parte toral de la actual política exterior mexicana. De acuerdo con el autor, México debe asumir un papel protagónico en las cuestiones de desarme, para lo cual es necesario un proyecto de política exterior de largo plazo, en el que el desarme mundial no sea visto como objetivo que forme parte de la lucha contra el terrorismo y el fortalecimiento de la seguridad nacional, sino con peso propio y parte importante de las funciones primordiales de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

El fin de la Guerra Fría, dijimos, no significó la llegada de una etapa de estabilidad y paz mundiales. Por el contrario, los conflictos en algunas regiones se acentuaron y se multiplicaron aquéllos dentro de los estados, creando en algunos casos lo que se ha denominado "estados fallidos", lo que deja ver con claridad la inadecuación de las organizaciones internacionales de la posguerra y de algunos de los principios y legislación internacional que procuraron regir la convivencia internacional bajo el sistema bipolar para hacerles frente.

Aquellos dos tipos de conflictos y en particular el surgimiento de "estados fallidos" ha planteado a la comunidad internacional el difícil reto de conciliar la protección de poblaciones inermes como las de Haití, Ruanda y Kosovo y sus derechos humanos básicos con los principios rectores del orden bipolar: la soberanía y el principio de no intervención. Los esfuerzos que se han hecho hasta ahora son abordados en el siguiente capítulo por Juan Manuel Gómez-Robledo.

Gómez-Robledo analiza con mucho detenimiento el papel central que la Secretaría General de la ONU y el Consejo de Seguridad han jugado para persuadir a la comunidad internacional de la necesidad de reconocer la asistencia humanitaria y la primacía de la responsabilidad de proteger a las poblaciones inermes en función de que el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y la libre determinación de los pueblos así lo requieren.

Asimismo, Gómez-Robledo no sólo nos muestra lo lento y difícil que ha resultado el intento de conciliación de los principios de soberanía y no intervención con el reconocimiento de la universalidad de los derechos

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

humanos y la responsabilidad de protegerles sino que pese a los avances logrados aún queda un buen camino para llegar a una definición exacta del papel que debe jugar cada actor nacional e internacional en el ejercicio de esa responsabilidad.

Uno de los problemas internacionales que afecta de manera directa a nuestro país en materia de seguridad es el del narcotráfico y, en general, la delincuencia organizada transnacional. Producto en gran medida de ella es la creciente violencia que se ha desatado en zonas importantes de México y que es urgente atacar a fin de recuperar el clima de estabilidad que nos permita aspirar a un crecimiento sólido y equitativo.

En el siguiente capítulo Mónica Serrano analiza la problemática del narcotráfico, núcleo de la violencia en México, a la luz de los esfuerzos llevados a cabo en América Latina para su contención o erradicación.

De acuerdo con Serrano, la crisis de la violencia del narcotráfico que hoy azota el país tiene sus raíces en la presencia de una economía ilícita, a su vez producto de las políticas prohibicionistas impulsadas por Estados Unidos desde las primeras décadas del siglo XX. El despliegue de las políticas antinarcóticos prohibicionistas en Estados Unidos no sólo propició el surgimiento de enclaves ilícitos en México y en otros países latinoamericanos, sino que alentó el surgimiento de interdependencias negativas entre diversos países, incluidos algunos situados más allá del continente. Tal fue el caso de la interdependencia en la producción de opio en Turquía y México de principios de los setenta o aquella que se ha observado a lo largo de décadas entre México y Colombia. Además, la liberalización económica, junto con la multiplicación de los intercambios transfronterizos y los avances tecnológicos, han facilitado los flujos ilícitos y potenciado a su paso las organizaciones criminales.

Serrano arguye que la exacerbación del narcotráfico en América Latina a partir de la mitad de la década de los ochenta ha sido el resultado de la combinación de los siguientes tres factores: en primer lugar el auge del consumo, en segundo término, las consecuencias de las políticas de control de drogas y, por último, la aparición de una nueva generación de organizaciones criminales que han conseguido transformar el narcotráfico en una gran empresa global.

El reconocimiento de los expertos de que las políticas represivas son la variable fundamental del problema de la droga lleva a la autora a poner en duda el éxito del régimen internacional de control de estupefacientes en el siglo XXI y para apoyar su tesis señala que la experiencia de más de un siglo

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

de políticas prohibicionistas ha dejado ver su inoperancia. Destaca además que la dinámica que ha acompañado el despliegue de las políticas antinarcóticos apunta a que la expansión del cultivo y la producción de droga en un lugar no puede explicarse aisladamente del descenso observado en otros lugares en el mismo periodo. Los esfuerzos de prohibición desencadenan el "efecto globo" y vuelven a reactivar constantemente patrones de consumo, mapas del tráfico y rutas de la violencia.

Por último, para reforzar su tesis, nos recuerda que los periodos de cooperación, ya sea bilateral y multilateral entre países de la región en sus esfuerzos por combatir el narcotráfico y la delincuencia transnacional han sido en general efímeros e ineficaces ya que las complejas relaciones que se dan entre países productores y de tránsito entorpecen en la práctica los esfuerzos a favor de la cooperación. En suma, la autora concluye que la cooperación internacional difícilmente podrá por sí sola garantizar los resultados esperados, y requiere un replanteamiento de los términos de cooperación, que es lo que se intenta con la Iniciativa Mérida, pero que aun en este caso difícilmente se conseguirá modificar las reglas del juego.

Otro gran tema que sin duda es de crucial importancia para el futuro desarrollo de nuestro país es el de la migración de mexicanos a Estados Unidos, tema que se trata a profundidad en otro de los libros de esta serie. Jorge Bustamante opta aquí por establecer el vínculo entre la migración internacional y los derechos humanos, tomando como ejemplo el caso del flujo de mexicanos hacia Estados Unidos, que es el más numeroso en el hemisferio occidental, proponiendo a su vez un marco teórico para explicar la vulnerabilidad de los migrantes.

Bustamente inicia su capítulo con un recuento de los desarrollos más recientes y relevantes del proceso de toma de decisiones estadounidense en materia migratoria. Empieza recordando que fue durante el segundo periodo presidencial de George W. Bush cuando se comenzó a discutir la posibilidad de llevar adelante una reforma migratoria para controlar los flujos de migrantes indocumentados. La discusión surgió en un momento político en el que los republicanos dominaban ambas cámaras del Congreso. Por ello, los proyectos que comenzaron a ganar terreno en las negociaciones iniciales fueron las propuestas antiinmigrantes más radicales. Una de esas propuestas, la más xenófoba y antimigrante, fue la propuesta Sensenbrenner que aprobó la Cámara de Representantes. El proyecto incluía la autorización de la construcción de una doble barda de 700 millas, la criminalización del acto de cruzar sin autorización la frontera, la obligación de los

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

empleadores de verificar la autenticidad de los documentos de los trabajadores y el aumento de las sanciones a los empleadores que contraten a indocumentados.

De manera paralela, nos recuerda Bustamante, mostrando claramente las divisiones internas que provoca en Estados Unidos el tema de la migración indocumentada, se presentaron otras iniciativas más amigables como las de Edward Kennedy y John McCain que pugnaron por la elevación considerable de la inversión en seguridad y tecnología fronteriza, la contratación de trabajadores foráneos mediante un programa de visas, la autorización a trabajadores contratados a cambiar de trabajo y a solicitar con el paso del tiempo la residencia permanente y la regularización del estatus migratorio de los trabajadores que se encontraran residiendo en Estados Unidos, cumpliendo ciertas condiciones como la de permanecer empleado y pagar impuestos.

Conforme avanzó el tiempo y surgió una tendencia antiinmigrante en distintas legislaciones estatales y continuó aquella en el Capitolio, se desencadenaron una serie de marchas multitudinarias de protesta en contra de los proyectos legislativos antiinmigrantes. Aquellas marchas anticipaban impactos importantes en las elecciones de 2010 y, como se esperaba, el voto latino, integrado en dos tercios por votantes de origen mexicano, fue crucial en el triunfo de Obama.

Las esperanzas de los indocumentados una vez que Obama subió al poder aumentaron, aunque se estableció un compás de espera que parece llegar a su término. También surgió preocupación en México por el hecho de que este presidente no ha dado señales de que abandonará la orientación unilateral de la política migratoria de Estados Unidos, lo que para Bustamante es un problema esencial ya que el problema migratorio para resolverse requiere del reconocimiento de que las migraciones laborales son resultado de procesos de interacciones de factores ubicados tanto en los países de origen como en los países de destino. Por consiguiente, para lograr una administración y control adecuados son necesarias políticas bilaterales.

Bustamante expresa un buen grado de pesimismo en cuanto a las posibilidades de que los países de acogida reconozcan oficialmente, en un plazo breve, la naturaleza endógena de sus respectivas demandas de la fuerza laboral de sus inmigrantes. Por ello, el autor recomienda la creación de una norma de la Organización de las Naciones Unidas que comprometa a los estados miembros a producir un informe anual con mediciones y es-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

tadísticas sobre la realidad de sus demandas de fuerza laboral de inmigrantes. Además recomienda que los países receptores de inmigrantes, ratifiquen la Convención Internacional de la ONU para la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias.

MÁS ALLÁ DE LOS ESTADOS: LAS ACTIVIDADES DE VIEJOS Y NUEVOS ACTORES

Una de las características más sobresalientes del actual sistema internacional, dijimos arriba, es la multiplicación del número de actores no estatales o subestatales que participan en cuestiones internacionales. En el siguiente trabajo de este volumen, Jorge Schiavon estudia el fenómeno de la creciente actividad en el exterior de las entidades federativas de nuestro país, haciendo una comparación entre lo que sucedía en 2004 y en 2009. Inicia su tratamiento señalando que el aumento de las relaciones externas de las entidades federativas de un buen número de países, entre ellos México, se debe en gran medida a la creciente interdependencia y globalización de la economía internacional y, en el ámbito interno al avance de los procesos de democratización, descentralización y reforma estructural. Estos desarrollos crearon en nuestro país los espacios e incentivos para que las entidades federativas buscaran participar más activamente en cuestiones internacionales, con la finalidad de impulsar sus intereses locales y fortalecer su desarrollo.

En su capítulo, Schiavon nos muestra que la actuación internacional —es decir, el mayor o menor grado de activismo que tienen y el grado mayor o menor de importancia que otorgan a sus relaciones con el exterior— de las diferentes entidades federativas si bien se ha incrementado, sigue mostrando una gran variedad en términos de intensidad y propone un modelo para explicar las diferencias de actuación estatal con base en variables como el ingreso de los estados, su situación geográfica y la yuxtaposición partidista.

Nos muestra que existe una correlación estrecha entre la variable ingreso y el nivel de participación internacional de las entidades federativas. Los estados con mayores ingresos son los que revelan un mayor activismo en el ámbito internacional. En lo que se refiere a la estructura partidaria, no encuentra suficiente evidencia para sustentar que los estados que son gobernados por un partido político distinto al que gobierna en el ámbito federal tengan una mayor participación internacional. Finalmente, en cuanto

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

a la situación geográfica de frontera, encuentra que esta variable ha desempeñado una influencia importante en el caso de los estados de la frontera norte en ambos periodos, y las entidades de la frontera sur han adquirido relevancia en los últimos años por el incremento de las relaciones entre estos estados y los países de América Central.

Schiavon elabora también una tipología para clasificar la participación internacional de las entidades mexicanas en cuatro niveles, bajo, medio, alto y muy alto, de acuerdo con el número de instituciones especiales y actividades realizadas en el ámbito económico y de relaciones políticas con el exterior. De acuerdo con su análisis, en 2004, tres entidades federativas se ubicaron en el rango alto de relaciones internacionales,[1] 23 se clasificaron en el nivel medio,[2] mientras que seis entidades federativas se ubicaron en el nivel bajo.[3] En cambio, en 2009, las relaciones internacionales mostraron un aumento considerable de 39.13%. En ese año, ninguna entidad federativa se encuentra en el nivel bajo de proyección internacional. En el nivel medio se encuentran 21 estados,[4] en el nivel alto se encuentran siete estados,[5] y en la categoría de muy alto aparecen cuatro entidades.[6] Cabe destacar que las entidades que más aumentaron sus acciones en el exterior son el Distrito Federal, el Estado de México y Chiapas.

El autor concluye que es de esperarse que las relaciones internacionales de las entidades federativas sigan en aumento y que este fenómeno sea positivo para las unidades subnacionales ya que permitirá mayores y mejores esquemas de cooperación y relación de éstos con el mundo. También pronostica que las entidades que probablemente se beneficien más del incre-

[1] Los estados con mayor nivel de relaciones internacionales en 2004 son Jalisco, Baja California, y Chiapas.

[2] Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Hidalgo, Guanajuato, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

[3] Aguascalientes, Distrito Federal, Durango, Guerrero, Querétaro y San Luis Potosí.

[4] Están divididos de acuerdo con subcategorías: medio bajo, seis estados (Aguascalientes, Colima, Guerrero, Oaxaca, Querétaro y Sinaloa); medio promedio, tres entidades (Nayarit, San Luis Potosí y Tlaxcala); y medio alto, 12 estados (Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Morelos, Puebla, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Zacatecas).

[5] En el nivel alto, aparecen siete estados (Baja California, Coahuila, Guanajuato, Michoacán, Nuevo León, Veracruz y Yucatán).

[6] Chiapas, Distrito Federal, Jalisco y Estado de México.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

mento de actividades internacionales serán aquellas que cuenten con mayores esquemas de competitividad local y eficiencia en la gestión externa.

Un actor no estatal que en años recientes ha jugado un papel crítico en el proceso de desarrollo económico de todos los países, sobre todo a raíz de la profundización de la globalización de la economía internacional, es el del inversionista extranjero. En el siguiente capítulo de esta sección, Carlos Alba Vega y Pascal Labazée se abocan precisamente a analizar el papel que ha desempeñado la inversión extranjera en nuestra economía, sobre todo la inversión extranjera directa (IED) —en contraposición a la de portafolio. Un segundo propósito del estudio es identificar las regiones o países de donde proviene la IED y su localización sectorial e impacto regional en México. Finalmente, los autores procuran ahondar en el comportamiento de las pequeñas y medianas empresas o Pymes de nacionalidad fundamentalmente europea.

Los autores inician su capítulo presentando una visión general del papel de la IED en la economía global y en las políticas nacionales de diferentes tipos de estados y argumentan que la misma se ha convertido en las últimas décadas en una de las principales herramientas para el desarrollo y la inserción de países emergentes a la economía global, y su atracción, es hoy uno de los principales objetivos de las políticas públicas nacionales, regionales y locales de numerosos países. Destacan cómo México ha logrado atraer grandes flujos de IED pero aun con ellos el desempeño de la economía mexicana no ha estado a la altura de las expectativas sobre crecimiento, empleo, disminución de las desigualdades en el ingreso, elevación del nivel de vida de la población y efectos de arrastre que aquélla tiene sobre otros aspectos de la actividad económica.

Muestran la preeminencia que ha adquirido la inversión estadounidense desde la firma del TLCAN que equivale a dos tercios del total, frente a montos más modestos de la Unión Europea y de Japón. Señalan cómo las empresas de origen estadounidense se concentran en la región norte del país, mientras que están muy poco presentes en otras regiones, especialmente en el sur y sureste. Añaden que el motivo de esta distribución se deriva de la naturaleza de sus instalaciones industriales, ya que esas empresas tienden a ubicarse en las proximidades tanto del mercado estadounidense como de sus empresas matrices. Esas inversiones se orientan en buen porcentaje a la industria manufacturera en general, y en la de automóviles en particular. Los servicios financieros y el comercio constituyen, después de la industria, los principales destinos de la inversión norteamericana.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Continúan su análisis señalando que la inversión directa europea es la segunda fuente principal de la IED en México, y representa un tercio de los capitales entrantes. Empresas domiciliadas en España y los Países Bajos son las principales inversionistas seguidas por las de Reino Unido y Alemania. A diferencia de la IED de Estados Unidos, el porcentaje de capitales que destinan los países europeos a los estados fronterizos es muy bajo. Las transnacionales europeas se concentran en el centro y sur de México en la búsqueda de zonas con una fuerte concentración de la población, demostrando que la inversión europea se orienta sobre todo al mercado doméstico. Las inversiones europeas se encuentran más dispersas desde un punto de vista sectorial que las norteamericanas, localizándose especialmente en transporte, telecomunicaciones, construcción, hotelería y bancos.

En tercer lugar de importancia se encuentran los flujos de inversión directa japonesa, empresas que se concentran en una pequeña cantidad de actividades, en particular en el sector manufacturero, y dentro de él, en la cadena de actividades automotriz y de partes automotrices, y en la industria electrónica. Esa especialización influye en su concentración espacial básicamente en cinco entidades federativas: Distrito Federal, Aguascalientes, Baja California, Chihuahua y Nuevo León.

Finalmente, los autores incluyen un estudio del comportamiento de las pequeñas y medianas empresas extranjeras, fundamentalmente las de nacionalidad europea. De acuerdo con los autores, las Pymes europeas instaladas en México son de dos tipos, las plurinacionales europeas con estructura familiar y las filiales en México de grandes grupos multinacionales de Europa. Para las Pymes europeas, México ha sido la puerta de entrada de América Latina. Las razones principales para implantarse en México están relacionadas con el potencial del mercado interno y las oportunidades para exportar desde México a diversos mercados, que se suman a la afinidad cultural y en varios casos la apreciación del dólar.

Cierra esta primera parte del libro el capítulo de Blanca Torres, en el cual se exploran las actividades de otros actores transnacionales que han aumentado considerablemente sus actividades en relación con México, y el de algunos actores no estatales mexicanos cuyas actividades trascienden las fronteras del país. La autora profundiza en la actuación de los dos tipos de actores transnacionales, seleccionando algunos ejemplos. En la primera parte enfoca la actividad de las organizaciones sindicales y organizaciones no gubernamentales (ONG) del exterior —especialmente las ambientalistas y las de derechos humanos— que buscan defender o promover sus intere-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ses, ya sean sectoriales o colectivos, en México y que para ello participan tanto en la arena política mexicana como en instancias del exterior. En la segunda parte se concentra en la creciente actividad de grandes empresas mexicanas que se han internacionalizado y en particular en aquellas que no sólo llevan a cabo la exportación de bienes o servicios sino que se han convertido en fuertes inversionistas en el exterior.

La autora enfoca de entrada la actuación transnacional de organizaciones laborales y ONG ambientales de Estados Unidos y Canadá, sobre todo en relación con los avances en la institucionalización del proceso de integración económica en América del Norte y, de manera más breve, con el intento de creación del Área de Libre Comercio de las Américas. Analiza sus objetivos y estrategias, incluyendo la búsqueda de alianzas con organizaciones mexicanas afines, antes y después de la entrada en vigor del TLCAN. Trata de identificar la naturaleza, grado y razones de sus logros y fracasos. Presta especial atención al papel del sindicalismo estadounidense y canadiense en casos recientes como el del conflicto en el Sindicato Nacional de Trabajadores Mineros y Metalúrgicos de la República Mexicana y la oposición del Sindicato Mexicano de Electricistas a la reciente extinción del organismo descentralizado Luz y Fuerza del Centro. Aborda también la actuación de las ONG de derechos humanos, que si bien no lograron que el tema de su interés fuera introducido en las negociaciones del TLCAN, vieron con simpatía cómo sí lo fue en las negociaciones del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Unión Europea, lo que contribuyó a crear condiciones para una mayor presión sobre el Estado mexicano en la materia, aunque los logros en términos de una mejor protección de los derechos humanos en México ha estado obstaculizada por nuevos desarrollos, como la agudización de la lucha contra el crimen organizado.

Por último, la autora aborda el tema de la internacionalización de empresas mexicanas que en los últimos dos decenios se han sumado a la llamada "segunda ola de multinacionales de países en desarrollo o de economías emergentes". Esto es, un creciente número de empresas domiciliadas en estos países no sólo tienen un alto volumen de exportaciones sino que llevan a cabo una parte de su producción o proveen ciertos servicios en el exterior. Con base en una literatura todavía limitada, Torres nos habla sobre las razones de esta internacionalización y las estrategias seguidas por empresas mexicanas, algunas de las cuales se han logrado posicionar en los primeros lugares en cuanto a montos de inversión, creación de empleos y

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ventas de las "multilatinas" fuera de las fronteras de sus países de origen. Menciona brevemente el papel que ha tenido el gobierno de México en esta internacionalización. Advierte, como lo han hecho varios estudiosos del tema, sobre la urgencia de investigar más a fondo sobre los efectos positivos y negativos de esta internacionalización para la economía en la que están situadas, en este caso, la mexicana, sobre la sustentabilidad de ese proceso y sobre las experiencias de otros países, particularmente algunos asiáticos, información indispensable para la elaboración de una política estatal adecuada ante la creciente internacionalización de sus grandes empresas.

LA CONDUCCIÓN DE LAS RELACIONES BILATERALES Y CON GRUPOS DE PAÍSES

La segunda sección del libro que, dijimos, se dedica a estudiar la evolución de los vínculos de nuestro país con distintos países, así como sus relaciones multilaterales, se inicia con el capítulo de Patricia Espinosa. Nuestra actual secretaria de Relaciones Exteriores nos presenta de entrada un recuento de los principales cambios económicos, políticos y sociales que ha experimentado nuestro país a partir de la implantación del nuevo modelo de crecimiento basado en la promoción de exportaciones que se adoptó en la segunda mitad de los ochenta y el papel que ha tenido la política exterior para consolidarlos. En una segunda sección y habiendo destacado el nuevo papel que México tiene en el mundo, Espinosa analiza lo que denomina la "renovada presencia de México en América Latina y el Caribe", destacando los logros que ha alcanzado nuestra política hacia esa región desde el inicio del presente gobierno.

En cuanto a los cambios que ha experimentado nuestro país, Espinosa muestra los avances políticos, en materia de consolidación y compromiso con la democracia como sistema de gobierno, y en lo económico, la conversión de México en una de las 15 economías más grandes del mundo, la primera nación exportadora de América Latina con un comercio anual de más de 600 000 millones de dólares y un receptor de IED de más de 20 000 millones de dólares al año en promedio, lo que nos ubica en el sexto lugar entre los destinos más atractivos para la inversión en el mundo. También subraya el papel creciente de las inversiones internacionales de las empresas mexicanas, las cuales se han multiplicado, alcanzando en 2008 un total de 45 000 millones de dólares, con lo que estamos asegurando una integra-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ción más eficiente y competitiva de la economía mexicana en los mercados internacionales.

A la par de todos estos cambios, Espinosa destaca la evolución de la política exterior de una "diseñada para la defensa de los intereses internos" a otra que contiene "la promoción y defensa de nuestros intereses nacionales de carácter externo". Muestra cómo en la actualidad México ha asumido responsabilidades de promoción de su efectiva inserción en el mundo, de apoyo a la ampliación de la vigencia de los valores democráticos y los derechos humanos, a favor de la paz y seguridad internacionales, en la lucha contra el cambio climático y en la construcción de una nueva arquitectura internacional en materia de política económica y financiera (en el G5 y el G20). En suma, Espinosa concluye que México ha decidido participar activamente en las relaciones internacionales contemporáneas y lo ha logrado exitosamente, convirtiéndolo en un actor de peso en el escenario internacional, lo cual se ha revelado claramente en América Latina y el Caribe.

Región de central importancia para nuestros intereses es la de América del Norte. En ella se concentra 80% de los flujos comerciales que tenemos con el exterior y de ella recibimos anualmente las dos terceras partes de los flujos de inversión, a la vez que se observa una creciente integración de sus mercados laborales. En 2010, las relaciones económicas entre los tres países enfrentan una coyuntura difícil ya que marca el tercer año de la recesión más aguda que han experimentado las tres economías desde la década de los treinta. Se avizora, además, una etapa de lenta recuperación en el corto y mediano plazos de modo tal que no se prevé una pronta recuperación del dinamismo de las corrientes de comercio e inversión que caracterizaron a la región durante las dos anteriores décadas y que propiciaron que nos convirtiéramos en el segundo socio comercial de Estados Unidos. Más aún, aunque Canadá, Estados Unidos y México habían venido manifestando en los últimos años la necesidad de mejorar el TLCAN para responder más adecuadamente a los problemas de competitividad de la economía regional, hasta el verano de 2010 no se ha presentado ninguna expresión concreta de parte de ninguno de los tres gobiernos acerca de qué aspectos específicos del TLCAN podrían mejorarse o políticas adicionales que deben adoptarse en los tres países que puedan ayudar a la recuperación de la economía de América del Norte.

Estos asuntos son discutidos en el capítulo de Gustavo Vega Cánovas. A fin de ofrecer sugerencias concretas del rumbo posible a tomar en el ámbito económico por los tres países, Vega hace de entrada una evaluación de

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

los resultados del TLCAN, a 16 años de su puesta en vigor, para las tres economías y en particular para la mexicana. Analiza igualmente los retos y oportunidades que enfrenta México en sus relaciones con sus dos socios y, en especial, con Estados Unidos, planteando la urgencia de elaborar nuevas políticas para resolver los problemas que México y Estados Unidos enfrentan en los ámbitos económico, social y de seguridad.

El propósito esencial que se tuvo al negociar un tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá fue contribuir al proceso de transformación económica que llevó a cabo el país con el fin de recuperar el crecimiento económico como respuesta a la crisis de la década de 1980. Esto debía llevarse a cabo mediante la promoción de las exportaciones y atracción del capital extranjero, a partir de la creación de un clima de negocios más abierto y seguro, y al propiciar un incremento en la eficiencia y productividad del sector manufacturero mexicano. Así, el TLCAN fue elemento importante de una nueva estrategia económica y un paso político sin precedentes.

En cuanto a los logros y las limitaciones del acuerdo, el autor muestra que el TLCAN convirtió al país en un exportador exitoso de productos manufacturados y receptor de una elevada cantidad de inversión extranjera directa. Esto último, ayudó a la recuperación financiera y al crecimiento económico en la segunda década de los años noventa, y a mantener la estabilidad económica en el país hasta 2008.

Sin embargo, el éxito comercial y de atracción de inversiones no se ha traducido en una mayor prosperidad para toda la población y no ha propiciado un crecimiento sólido de la economía que permita la creación de empleos bien remunerados. Sin embargo, Vega subraya que lo anterior no se debe al acuerdo comercial, ya que el TLCAN ha sido muy exitoso en cuanto al logro de los objetivos para los que fue suscrito, sino a la desigual capacidad de las distintas regiones para aprovechar las oportunidades y a la falta de productividad y competitividad de sectores importantes de la economía como los servicios de infraestructura y la agricultura.

Por último, al autor analiza los retos y oportunidades que enfrenta México en sus relaciones con Estados Unidos al iniciarse la segunda década del siglo XXI. Ciertos eventos como el 11 de septiembre, el ingreso de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC), la crisis de las hipotecas de alto riesgo y la guerra contra el crimen organizado hacen necesaria una nueva negociación con Estados Unidos que nos lleve, nos dice Vega, a profundizar la liberación económica a la vez que se satisfagan las preocupacio-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

nes estadounidenses en torno a la seguridad. De acuerdo con el autor, esto se puede lograr con la negociación de un nuevo modelo de gestión de la frontera, con un acuerdo para eliminar las barreras comerciales externas aún presentes en la región, así como con un convenio de colaboración más estrecho en materia de seguridad. Finalmente, es necesario un acuerdo migratorio que abarque un programa más amplio de trabajadores temporales migrantes mexicanos así como la legalización de los trabajadores inmigrantes que residen permanentemente en Estados Unidos.

Los dos capítulos siguientes se abocan al análisis de las relaciones de México con Europa. En el primero de ellos, Francisco Gil Villegas subraya que para entender adecuadamente las relaciones que México ha mantenido con Europa hay que tener en cuenta que las relaciones internacionales entre países no se limitan a las relaciones comerciales y económicas. Más aún, que éstas no se sustentan de manera autónoma y que, en ciertos casos, "las relaciones culturales, diplomáticas y políticas pueden ser mucho más importantes, valiosas y funcionales… precisamente porque tienen la misión de servir de marco estructural para promover y mejorar las relaciones que se basan en meros intereses materiales". Gil Villegas nos recuerda que este tipo de vínculos allanaron el camino a la cordialidad entre México y las potencias europeas después de haber tenido diversas situaciones conflictivas con ellas en el pasado.

El autor del capítulo no desdeña, por supuesto, la importancia de los lazos económicos y políticos de nuestro país con los europeos en la segunda parte del siglo XX y hasta la actualidad y, de hecho, inicia el mismo con un breve análisis de este tipo de vinculaciones, resaltando el salto cualitativo que implica la firma y ratificación del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Unión Europea. Profundiza en las razones que impulsaron al gobierno mexicano a un acuerdo de este tipo, la preferencia de nuestro país por un trato singularizado, el proceso de negociación de los tres acuerdos que lo constituyen, el esquema institucional mexicano en que se apoyaron las negociaciones y las directivas de acción que se desprenden del Acuerdo Global. Sin desconocer que se mantienen fuertes obstáculos para aprovechar plenamente las oportunidades que el acuerdo ofrece, sobre todo en materia de comercio e inversiones, sostiene que no debemos olvidar esta alternativa en nuestros esfuerzos por reducir la dependencia económica del mercado estadounidense, alternativa que ha sido, y hasta hoy día se muestra, como la más promisoria.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Gil Villegas aborda luego la dimensión cultural de la vinculación de Europa con el continente americano, recordando que para gran parte de éste se trata de una vinculación "pentacentenaria" en cuanto a idioma y valores culturales y, por lo menos, bicentenaria en coincidencias políticas, liberales, democráticas y autoritarias. Se adentra luego en lo que culturalmente ha representado Europa para México en el último siglo, pasando de la contribución de los republicanos españoles a México en muchos ámbitos de la cultura —republicanos que a su vez se enriquecieron en su encuentro con intelectuales mexicanos— a las aportaciones de pensadores y artistas de varios rincones del continente europeo. Subraya, además, la manera en que en los casos específicos de las relaciones con Austria y Alemania se pasó de situaciones conflictivas a relaciones mucho más cordiales precisamente por los vínculos culturales, políticos y diplomáticos, más que económicos o comerciales. La orientación de la política exterior de México en el siglo XX de acuerdo con los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos contribuyeron a mejorar notablemente las relaciones culturales y diplomáticas con Europa durante el siglo XX, sobre todo si se comparan con las que se tuvieron en el siglo XIX, donde predominaron pretensiones intervencionistas de algunas de las grandes potencias europeas como España, Francia, Inglaterra y Austria. Gil Villegas considera además que si se recuperan los principios tradicionales de la política exterior mexicana a partir del año 2012, las relaciones con Europa serán mucho mejores de lo que lo han sido durante la primera década del siglo XXI, pues en este periodo no se aprovecharon adecuadamente todas las ventajas y beneficios que ofrece el Acuerdo Global firmado y ratificado con la Unión Europea desde julio de 2000.

Érika Ruiz Sandoval coincide con Gil Villegas al considerar que el Acuerdo Global significa sin duda el inicio de una nueva etapa de las relaciones mexicano-europeas. Este acuerdo, con sus tres pilares: político, con la institucionalización del diálogo político en el más alto nivel; económico, con el establecimiento de un área de libre comercio de bienes y servicios, y de cooperación, con la definición de metas que pudieran permitir a México sobreponerse a sus rezagos y limitaciones en áreas como la cohesión social o la competitividad de sus pequeñas y medianas empresas, aunque distinto en su estructura y objetivos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, nació a su sombra y será permanentemente comparado con él. Su misma negociación, nos dice, en buena medida se produjo porque el acuerdo con Estados Unidos y Canadá amenazaba la posición de la Unión Euro-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

pea (UE) no sólo en términos comerciales, sino también en términos de su capacidad de interlocución con uno de los principales países de América Latina, en momentos en que Europa se planteaba su papel como actor global 10 años después del fin de la Guerra Fría.

Sin embargo, después de explorar la relación México-UE, a partir de la entrada en vigor del Acuerdo Global, así como la reciente creación de la Asociación Estratégica México-UE, concluye que el análisis de la relación México-UE durante los últimos 10 años no revela grandes cambios ni avances sustantivos en la misma. Por un lado, nos dice, esto tiene que ver con que la institucionalización de la relación México-UE es una condición necesaria pero no suficiente para que estos vínculos se produzcan, maduren y crezcan. Así, aunque la relación México-UE es quizá una de las más institucionalizadas, esta institucionalización ha hecho poca diferencia en los vínculos que uno y otro socio mantienen entre sí y en el marco más amplio de sus contactos con el exterior.

Ruiz Sandoval reconoce que la última década ha traído grandes cambios para ambos socios. Si bien las cifras agregadas tanto de México como de la UE revelan que son —o podrían ser— actores de peso en el escenario internacional, lo cierto es que ambos se encuentran en pleno proceso de redefinición sobre su lugar en el mundo y sobre el tipo de papel internacional que quieren —y pueden— desempeñar, toda vez que el sistema internacional está en plena transformación, caracterizada por la aparición de nuevos jugadores —se trate de potencias emergentes como China o Brasil o de actores no estatales en sus múltiples encarnaciones—, el declive o cambio de estrategia de Estados Unidos y el cuestionamiento de consensos y dogmas que dominaron la década de los noventa y cuyas consecuencias políticas, económicas y sociales empiezan a poder cuantificarse.

En este nuevo escenario, Ruiz Sandoval subraya que es importante pensar qué tipo de relación pueden tener México y la UE en el futuro cercano, más allá de las instituciones e instrumentos existentes. ¿Existe un verdadero potencial que aún no se ha explotado o la realidad es que no hay mucho más que hacer? ¿La relación tiene una importancia intrínseca o es una herramienta para conseguir otros fines? ¿Saben uno y otro socios quién es realmente su socio? En resumen, propone hacer un ejercicio de prospectiva para identificar qué opciones le quedan a esta relación en el futuro cercano.

En la actualidad es motivo de amplia discusión el creciente papel que tiene Asia en el escenario internacional, tema que es abordado por Jorge Lozoya. Este autor nos presenta una visión esclarecedora, tanto económica

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

como política, de la región, subrayando avances y problemas, con el fin de mostrar las oportunidades económicas que tendría América Latina en general, y México en particular si acrecentaran sus lazos con la región. El autor argumenta que América Latina tiene que responder de manera creativa al nuevo poder de Asia, y no permanecer al margen de los cambios en la economía mundial.

De entrada, Lozoya subraya que China es hoy la segunda economía del mundo, generando 13% del crecimiento económico mundial y, una vez que ingresó a la Organización Mundial de Comercio, el volumen de sus exportaciones ha crecido a una tasa anual de 26%. No obstante, añade, este crecimiento ha enfrentado y enfrenta grandes dificultades debido al constante recurso a los estímulos fiscales para sostener la expansión de la economía, el altísimo gasto en infraestructura, y la crisis de la seguridad social. También son retos importantes para el gobierno la desigualdad en el ingreso, la pobreza en el campo, la corrupción, el deterioro ecológico y el descontento de las organizaciones sindicales con respecto a los bajos salarios.

Por su parte, India ha expandido su economía a un ritmo de 6% anual en las últimas dos décadas y ha aprovechado enormemente el gran potencial del *outsourcing* por el crecimiento exponencial de su industria de la información. Sin embargo, la carencia de infraestructura en el país es alarmante. Además, el gobierno nacional en India es sumamente débil y el enlace primordial entre comercio y desarrollo, que es un eje estratégico fundamental de China, está casi ausente. Con todo, India es una democracia que debe mucho a la herencia británica y además es una economía enorme que Latinoamérica en general y nuestro país en particular podrían aprovechar.

En cuanto a Japón, su gran riqueza industrial enfrenta serios desafíos, que derivan de la crisis económica que se produjo a partir de los años noventa. Hoy día el envejecimiento de la población es uno de los retos más importantes. En 2010, por cada pensionado habrá solamente 2.5 trabajadores en la producción. Según datos de la ONU, con el fin de contrarrestar esto último, Japón necesita atraer 600 000 inmigrantes al año. Además se enfrenta a una situación difícil con respecto al relevo en el liderazgo partidista, condicionado por arreglos de conveniencia entre facciones tradicionales, lo que ha puesto en crisis al sistema de partidos. Por último, Lozoya subraya el dilema japonés con respecto a mantenerse en el esquema estadounidense de seguridad regional o reacomodarse ante el resurgimiento de China como potencia y, por tanto, armarse.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

A pesar de esos problemas, Japón tuvo un papel protagónico en la reactivación de las economías de Corea del Sur, Taiwán, Malasia, Indonesia, Tailandia y otros países del sudeste asiático. Además, el surgimiento del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) y de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSEA), estuvo vinculado a las percepciones japonesas estratégicas. Después de cuatro décadas de su concertación, está previsto que para 2015 se habrá establecido la Comunidad Económica de la ASEAN. Para entonces, el producto nacional de los países de la subregión puede ser equivalente al de la Unión Europea y su comercio mayor que el que lleva a cabo el TLCAN. Sin embargo, para lograrlo los países deben acelerar sus reformas estructurales orientadas a mejorar la productividad, mejorar el clima para la inversión extranjera, y dedicar más recursos a la formación de capital humano. El autor finaliza argumentando que la reunificación de Corea es indispensable para la estabilidad de la región, así como lo es también definir el estatus de Taiwán.

El autor concluye que México podría tomar el liderazgo y tener una mayor presencia en Asia, aprovechando que el país tiene una política exterior prestigiosa en la zona, y aprovechar lo mejor posible los nuevos acontecimientos de la región. Ejemplo de ello sería atraer el turismo asiático que cada día crece más, y considerar Asia-Pacífico como campo para que los mexicanos emprendan *joint ventures* financieras y comerciales. Por último, subraya que es importante aprovechar que Asia-Pacífico percibe claramente el valor geopolítico de México como vecino de la potencia más grande del mundo.

Miguel Ruiz Cabañas, por su parte, ahonda en las relaciones entre México y Japón. Nos recuerda que en 2009, se conmemoraron 400 años de vínculos entre Japón y Nueva España, luego México. De entrada, el autor identifica cinco etapas en esas relaciones para luego profundizar en las dos últimas. La primera etapa, nos dice, cubre las últimas décadas del siglo XVI y primeras del XVII. De acuerdo con el autor el primer contacto se llevó a cabo en un episodio histórico: el naufragio del galeón *San Francisco* en 1609 frente a las costas japonesas y la ayuda que sus tripulantes recibieron de la población de Iawawada, salvando la vida a 317 de ellos.

La segunda comienza con la visita del astrónomo mexicano Francisco Díaz Covarrubias a Japón, en 1874, que abre el camino para el establecimiento formal de relaciones diplomáticas en 1888, y termina con el estallido de la Revolución mexicana. En ese periodo se establecieron formalmente las relaciones, por medio del primer tratado en término de igualdad que Japón logró firmar con otra nación, y que sería un apoyo fundamental en

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

su estrategia de renegociación de los tratados desiguales. La tercera etapa, que se enmarca en el paulatino enfrentamiento entre Japón y Estados Unidos, se inicia al comenzar la Revolución mexicana y finaliza con la ruptura de relaciones diplomáticas el 11 de diciembre de 1941, justo después del ataque a Pearl Harbor. Durante esta etapa la relación fue distante, por la creciente desconfianza mexicana hacia el país de Oriente debido a su expansionismo y militarismo.

Pocos años después de finalizar la segunda Guerra Mundial se reestablecieron los vínculos diplomáticos (1952) y se inició la cuarta etapa. La prioridad de ambos países en los siguientes años fue fortalecer sus intercambios económicos, registrándose un salto cualitativo en la relación a fines de los setenta, cuando México se convirtió en un importante exportador de petróleo a Japón. Ante la firma del TLCAN, se registró un replanteamiento en la relación, y Japón, para preservar sus intereses en América del Norte, expresó pocos años después su intención de llegar a un acuerdo de libre comercio con México. Por su parte, este último vio en ese tratado la posibilidad de aumentar significativamente las inversiones de empresas japonesas en el país. Así se dio paso a la quinta etapa, con la firma de una Asociación Estratégica en 2003, que abrió un creciente diálogo político y la firma de una Asociación Estratégica Global en febrero de 2010.

El acuerdo ha servido para atraer inversiones japonesas, aunque hasta ahora México no se ha convertido en uno de los principales receptores de inversiones de ese país en el mundo. En cambio, sí es hoy uno de los principales socios comerciales de Japón en América Latina y este país es el principal mercado para las exportaciones mexicanas hacia Asia. El comercio bilateral se ha incrementado en alrededor de 45% desde 2004, con un déficit comercial para México cercano a los 13 000 millones de dólares en 2008. En cuanto a la inversión japonesa, en 2004 fue de 686 millones de dólares y en 2008 alcanzó 929 millones, es decir, tuvo un incremento de 48 por ciento.

El autor concluye que todavía queda mucho por explotar en las relaciones bilaterales, y México podría beneficiarse de un mejor conocimiento de Japón que involucre no sólo a los gobiernos, sino también al sector privado y a los medios científicos, culturales y académicos.

En el siguiente capítulo, Romer Cornejo explora las relaciones entre México y China, que según este especialista han sido circunstanciales. En un principio se intensificaron por los movimientos de población y el racismo antichino en México, luego fueron condicionadas por la inestabilidad

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

política en ambas naciones, después estuvieron sujetas a las circunstancias de la Guerra Fría, y últimamente están basadas en las políticas de apertura económica de ambos países.

Las relaciones de China y lo que hoy es México, nos dice, datan desde los tiempos precolombinos. Hubo también contactos entre el Imperio chino y Nueva España. Una vez iniciada la Independencia de México, llegaron algunos emigrantes chinos, expulsados por la crisis política y económica china. El establecimiento de estos súbditos llevó a que el imperio chino tratara de relacionarse con el gobierno mexicano para su protección. Las negociaciones para el establecimiento de relaciones diplomáticas se iniciaron en 1881, sin embargo, se vieron entorpecidas por las circunstancias políticas y las guerras internacionales en China. Finalmente, el 14 de diciembre en 1899 se firmó en Washington el Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre China y México. Este primer tratado sino-mexicano estuvo motivado por el interés de nuestro país de llevar a cabo comercio directo con el imperio y por el interés de este último de proteger a sus súbditos en México.

Desde principios del siglo XX México buscó derogar el tratado de 1899 como una manera de impedir la migración, y la contraparte china se negó a su revisión. En septiembre de 1921 por fin se llegó a un convenio para la modificación del tratado. En 1929 México garantizó a China el no reclamo sobre la extraterritorialidad. Con el triunfo del Partido Comunista en la guerra civil y la fundación de la República Popular de China en 1949 se inició un nuevo periodo de relaciones entre México y el país asiático en donde éstas estuvieron por 23 años condicionadas por los vaivenes de la Guerra Fría. El gobierno de México, aduciendo principios de la comunidad internacional, le negó el reconocimiento oficial a Beijing y se lo concedió al gobierno de Taiwán. Sin embargo, pese a la insistencia de Taipei por estrechar relaciones con México, el gobierno nunca estableció una sede diplomática en la isla; las relaciones eran manejadas desde la Embajada mexicana en Tokio. Finalmente, ante la insistencia de Taiwán, en 1964 se firmó un convenio comercial entre ambas partes que no tuvo consecuencias en la relación bilateral.

Mientras tanto, subraya Cornejo, durante esos años Beijing llevó a cabo una intensa campaña diplomática en el mundo en busca de reconocimiento mediante la llamada diplomacia cultural. Los pequeños contactos culturales y comerciales que tuvieron el gobierno de Beijing con el mexicano molestaron al gobierno de Taiwán así como a Estados Unidos, que expresa-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ron su disgusto. Finalmente, el acercamiento entre China y Estados Unidos y la readmisión del primero en la ONU y en el Consejo de Seguridad en 1971 fueron el preludio para que México cambiara su reconocimiento oficial de Taipei a Beijing en 1972. Esto coincidió con el cambio en la política exterior de México en el gobierno de Luis Echeverría, quien le imprimió a la política exterior un fuerte acento en el nacionalismo, incluyendo la búsqueda de relaciones y alianzas con países lesionados en su soberanía, presentados como víctimas de potencias hegemónicas.

A partir de la apertura de relaciones diplomáticas, el flujo comercial aumentó, con una balanza comercial notablemente favorable para México. En esos mismos años, nos recuerda Cornejo, China inició una profunda reforma en la economía como salida a los grandes problemas del país, la cual se anunció a fines de 1978. Durante los 14 años siguientes el país llevó a cabo transformaciones muy profundas en su economía.

Al iniciarse los noventa, ambos países estaban embarcados en reformas económicas que este autor considera en esencia muy parecidas. El capital internacional respondió con una ola de inversiones masivas en China y el producto interno bruto de ese país comenzó a crecer a tasas superiores a 10%. Ambos países coincidieron en considerar a Estados Unidos su prioridad fundamental como fuente de capitales, tecnología y mercado para sus productos. Sin embargo, a diferencia de México, China puso además una gran atención en la diversificación de sus mercados y fuentes de abastecimiento.

Al comenzar el siglo XXI las relaciones entre los dos países han estado influidas por el cambio en el partido de gobierno en México y por el ingreso de China a la OMC. En 2003 China desplazó a México como el segundo en las importaciones de Estados Unidos. La relación diplomática se ha estrechado, prueba de ello es el establecimiento del grupo bilateral de alto nivel en 2005, y en 2006, la inauguración del Consulado de Carrera de México en Guangzhou, una de las regiones comerciales más importantes de China. La relación económica ha sido cada vez más estrecha con un significativo crecimiento de las exportaciones chinas a México.

MÉXICO EN EL ÁMBITO MULTILATERAL

Los autores que participan en este apartado abordan algunos de los grandes temas de discusión en los organismos internacionales tanto de índole política como económica, formales e informales.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Olga Pellicer aprovecha la participación de México en el Consejo de Seguridad, como miembro no permanente, durante el periodo 2009-2010 para reflexionar sobre los problemas que enfrenta este órgano esencial de las Naciones Unidas y el papel que puede y debe jugar México en su reestructuración. La autora divide su artículo en tres partes. La primera aborda el tema de la importancia y debilitamiento del Consejo de Seguridad, ya que una serie de circunstancias cuestionan el alcance de su actuación para hacer frente a los conflictos que amenazan la paz y la seguridad internacionales. Subraya que la amplia gama de conflictos que se encuentran en la agenda del consejo rebasan sus capacidades. Por último, analiza las posibilidades y límites que tiene la diplomacia mexicana de desempeñarse prestigiosamente y el papel que debe asumir en el Consejo de Seguridad en el periodo 2009-2011.

Durante muchos años, nos recuerda Pellicer, el consejo estuvo paralizado por el veto que interponían con frecuencia la antigua Unión Soviética y Estados Unidos. Una vez finalizada la Guerra Fría, se abrió la puerta a una nueva etapa de activismo en ese órgano. Se encontraron vías de solución a viejos conflictos en Asia, África y América Latina. Sin embargo, el activismo que tuvo durante los noventa se vio interrumpido en el siglo XXI cuando el presidente Bush invadió Iraq sin la autorización del consejo. Se empezó a cuestionar también el incumplimiento de sus resoluciones, la ineficacia de su trabajo en la aplicación de sanciones, los escándalos de corrupción y la pluralidad de acciones encabezadas por grupos regionales. Esto último provocó pesimismo con respecto a la relevancia del consejo. Al contrario de lo que se esperaba, las potencias medias y emergentes hicieron un llamado urgente a favor de la acción de Naciones Unidas. Esta demanda estuvo acompañada de una petición de reformar el Consejo de Seguridad a fin de dar mayor más transparencia a sus trabajos y que ese órgano reflejara mejor la realidad del poder internacional del siglo XXI. Esto llevó al tema de la ampliación del número de miembros permanentes y no permanentes aún no resuelto.

A decir de Olga Pellicer, México tiene varias ventajas y desventajas como miembro no permanente del Consejo de Seguridad en el periodo 2009-2010, algunas de las cuales pueden extenderse a participaciones del país en el futuro cercano. Dentro de sus ventajas se encuentra que contó con el apoyo de todo el grupo de América Latina y el Caribe para su elección. Se dio la reconciliación con la izquierda radical en América Latina, y la Cancillería mexicana cuenta con profesionales destacados del servicio exterior.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Dentro de las desventajas se encuentra el que México no participa en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, asunto que constituye un porcentaje alto de los trabajos del consejo. Países como Brasil y Argentina tienen mayores conocimientos sobre el tema. Otra desventaja es la poca familiaridad con África, región en la que México tiene muy pocas embajadas. Una tercera desventaja es la poca precisión respecto a la cercanía y entendimiento que tiene México con otros miembros del consejo. Por ejemplo, en encuentros presidenciales, México no hace de los problemas tratados en el consejo asuntos prioritarios de su política exterior. Finalmente, es una desventaja el hecho de que para México la pertenencia al Consejo de Seguridad no forma parte de un diseño más amplio de política exterior destinado a conquistar presencia y espacio en la política internacional.

La autora concluye diciendo que en la ONU se tiene una buena impresión del desempeño de México en el Consejo de Seguridad en el periodo 2009-2010. Pese a que ello es un signo positivo no es suficiente para consolidar a México como un actor destacado de la política internacional o para despertar el entusiasmo de la opinión pública en torno a la política exterior. Ante toda la gama de temas, es importante, según la autora, priorizar conflictos que puedan ser de mayor interés para México, llegar a una solución adecuada, y llevar a cabo una política de acercamiento a otros estados miembros que coincidan con las prioridades mexicanas. Por tanto se requiere de un proyecto integral para consolidar a México como una potencia media del siglo XXI y una política de comunicación que transmita adentro y fuera del país la voluntad de ocupar ese sitio.

El capítulo de Lourdes Aranda Bezaury y Berenice Díaz ofrece una revisión crítica de los cambios que se están gestando en la arquitectura internacional, puestos de relieve por la institucionalización del Grupo de los 20 (G20) como principal foro para la concertación económica. Las autoras inician el capítulo examinando la evolución de tres vertientes destacadas de la concertación informal actual: el diálogo G8-G5; el G20 a nivel de líderes, así como las diversas plataformas de concertación que se perfilan entre las potencias emergentes.

Por muchos años el G7, convertido después del fin de la Guerra Fría en G8, con la inclusión de Rusia, fue el grupo de concertación informal más influyente en la escena global. Sin embargo, la exclusión de los países en desarrollo le ha imbuido de una creciente falta de legitimidad y de efectividad. Aunque el G8 inició hace algunos años un proceso de diálogo ampliado con el G5, grupo integrado por Brasil, China, India, México y Sudá-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

frica, este mecanismo no integra a los países del grupo como miembros de pleno derecho. Ello propició el surgimiento del G20 como un mecanismo más amplio e incluyente.

La consolidación del G20, nos dicen Aranda Bezauri y Díaz, refleja una mayor multipolaridad, pues los países del G8 han perdido espacio a favor de las potencias emergentes. El reto que ahora enfrenta el G20 es volverse un foro que represente efectivamente los intereses de todos sus miembros y que establezca una vinculación positiva con los países no miembros y con las organizaciones internacionales.

El surgimiento del G20 es también, subrayan estas autoras, muestra paradigmática del reciente auge de la concertación informal como un medio para impulsar la cooperación y enfrentar retos comunes ante las deficiencias y, en ocasiones, la parálisis de las instituciones internacionales formales. Un hecho que ilustra este ánimo es la creación paralela de diversos mecanismos de concertación informal entre las potencias emergentes para impulsar prioridades comunes por medio de la coordinación y la unidad.

Las autoras concluyen reflexionando sobre el papel que México ha desempeñado en la redefinición de la arquitectura internacional. La política exterior mexicana, nos dicen, ha buscado posicionar a México como un actor responsable y capaz de influir en los procesos de toma de decisiones internacionales. La participación activa en foros como el G20 y el G5 brinda amplias oportunidades para nuestro país en este contexto.

Cierra este libro el capítulo de Luz María de la Mora en el cual se procura explicar la importancia que ha tenido para México la membresía y pertenencia al régimen internacional de comercio vía el GATT y la OMC, así como su capacidad de influir en el desarrollo de las reglas del sistema para responder a sus intereses de política nacional y orientación de su modelo económico.

Actualmente el comercio de México representa alrededor de 55% de su PIB y es el primer exportador en América Latina con 33% de las exportaciones que la región realiza. Asimismo, desde su ingreso al GATT, la composición de las exportaciones mexicanas se transformó de manera sustantiva. Mientras que a principios de los años ochenta 70% del valor de las exportaciones se derivaba del petróleo, 25 años después son las exportaciones manufactureras las que representan alrededor de 80%. En lo que toca a sus importaciones, México ha diversificado sus fuentes de abasto, en gran parte a favor de Asia, y hoy menos de la mitad de sus importaciones viene de Estados Unidos a diferencia de los años ochenta cuando representaban al-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

rededor de 70%. Asimismo la creación de empleos formales en México ha estado estrechamente vinculada al comercio internacional.

En cuanto a la participación de México en la Ronda Uruguay y en la Ronda Doha, en la primera, nos dice De la Mora, el papel de México fue mucho más activo, protagónico y de mayor perfil. México salió de la Ronda Uruguay con un amplio reconocimiento internacional por sus contribuciones pero también como un país en desarrollo líder decidido a llevar a cabo a fondo la apertura de su economía y una liberalización comercial por la vía multilateral y bilateral para apuntalar su desarrollo económico. En cambio, su participación en la Ronda Doha ha sido de más bajo perfil, y su actuación ha sido más tímida. Eso se puede atribuir en primer lugar a los numerosos tratados de libre comercio que México ha firmado, que permiten que 90% de sus exportaciones cuenten ya con acceso preferencial a los mercados de los países con los que se han suscrito. Segundo, la Ronda Uruguay se completó con 123 miembros en tanto que hoy la OMC cuenta con 153 miembros, entre los cuales están países como China con un gran peso en el proceso de toma de decisiones. Tercero, a partir de 2000, los gobiernos del PAN han sido más reservados con respecto a los beneficios que puede aportar una mayor liberalización comercial al desarrollo nacional.

Sin embargo, la autora argumenta que México debe tener una presencia constante y propositiva en la OMC y en la Ronda de Doha a fin de asegurarse el fortalecimiento de un orden de comercio mundial que sea propicio para sus propios intereses. En la coyuntura actual se requerirá de una gran voluntad política de los 153 miembros, de los cuales dos terceras partes son países en desarrollo, para llegar a una conclusión exitosa de la Ronda de Doha en el corto plazo; los riesgos de no lograrla para México son enfrentar un sistema debilitado, un posible surgimiento del proteccionismo y una proliferación de litigios comerciales.

BLANCA TORRES y GUSTAVO VEGA CÁNOVAS

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

PRIMERA PARTE

TEMAS Y ACTORES

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

C M EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

1
LA DESVANECIDA RUTA DE LA AMBICIÓN NACIONAL. LA TENSIÓN HISTÓRICA ENTRE EL PROYECTO NACIONAL MEXICANO Y SU ENTORNO INTERNACIONAL

*Lorenzo Meyer**

CONTENIDO

Un punto de partida	46
Definición	46
Nacionalismo y globalidad	47
Problema central	50
La evolución del proyecto nacional mexicano	51
Un proyecto nacional evanescente	54
A la búsqueda del proyecto nacional para el siglo XXI	56
Las posibilidades del futuro	57
¿Hacia dónde queremos ir?	60
Referencias	61

* Profesor-investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México: <*lmeyer@colmex.mx*>.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

UN PUNTO DE PARTIDA

Un país cuyas élites dirigentes no sean capaces de formular un gran proyecto colectivo de cara al futuro, aceptado como legítimo por la mayoría de sus ciudadanos y que sirva de elemento guía en la toma de las grandes decisiones políticas, corre el peligro de convertirse en una comunidad sin derrotero y, con el correr del tiempo, en derrotada desde adentro. Obviamente, la formulación de esa aspiración —el proyecto nacional— y el acuerdo en lo fundamental que implica no son garantía de éxito, en cambio su ausencia sí es un claro indicador de problemas de fondo respecto del porqué y para qué de una nación. En el México actual, que celebra el bicentenario y el centenario de dos grandes proyectos nacionales —el de 1810 y el de 1910— se nota ya la ausencia de uno similar, adecuado al siglo XXI. El nuevo proyecto es indispensable para hacer frente a los muchos problemas acumulados —algunos durante siglos— y los que están emergiendo en el contexto de la globalización del mundo postestadounidense de este siglo.[1]

DEFINICIÓN

Como la mayoría de los conceptos empleados por el análisis político, el de proyecto nacional es ambiguo y finalmente su definición está sujeta al contexto en el que se le use. Para los propósitos de este ensayo, el proyecto nacional es la gran propuesta de futuro colectivo elaborada por un grupo, partido político o coalición y a la que sus proponentes atribuyen posibilidades razonables de éxito si logra el respaldo del resto de los actores políticos clave y, sobre todo, de la voluntad ciudadana. Esta propuesta implica necesariamente plantear una interpretación del pasado, un diagnóstico del presente y una visión del futuro, así como los medios y las fórmulas para lograr que el ejercicio del poder político se enfoque en dar respuesta a los grandes problemas nacionales de su época. En este sentido, un proyecto nacional es la medida de la ambición de futuro de un país.

[1] El concepto de mundo postestadounidense aplicado al sistema internacional contemporáneo lo definió Fareed Zakaria en *The Post American World* (2008). La idea central es que la Pax Americana concluyó. No es, según el autor, el declinar de Estados Unidos sino el surgimiento de otros, de nuevas ambiciones en naciones que tienen la posibilidad de definir sus propios proyectos sin subordinarse al estadounidense.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Todo diseño del porvenir general implica una concepción de la naturaleza humana y de la sociedad; es ahí donde se localiza la raíz de las diferencias entre proyectos de izquierda, derecha y centro. Por otra parte, un proyecto nacional digno de tal nombre contiene, aunque no de manera explícita, una cierta dosis de pensamiento utópico, aunque no puede alejarse mucho del reino de lo posible so pena de perder su utilidad como instrumento político.

Es tan natural como inevitable que en cada época convivan y choquen dos o más propuestas sobre cómo organizar el presente para dar forma al porvenir; de ahí que en cualquier periodo histórico la textura de su proceso político puede interpretarse justamente como resultado de la puesta en práctica de un proyecto o del conflicto entre alternativas de proyecto. En cualquier caso, estos procesos transcurren en dos planos: *a*] en el de la lucha por lograr o mantener el control de los instrumentos de poder y *b*] en el esfuerzo por conquistar y retener la imaginación de la base social como sustento de la legitimidad del proyecto.

Toda propuesta nacional de porvenir es una construcción ideológica que suele tener su origen en las élites intelectuales, que es adoptada por una dirigencia política para luego ser popularizada a fin de que sus ideas básicas penetren en sectores sociales más amplios. Esta tarea de ampliación y penetración es un esfuerzo tanto teórico como práctico de dirigentes y partidarios. La liga entre una propuesta de futuro y una clase o grupo social puede resultar evidente en lo abstracto, pero en la práctica lo normal es la complejidad: un proyecto de nación exitoso suele ser el resultado de negociaciones, alianzas, conflictos y contradicciones entre individuos, grupos, regiones, intereses, clases y naciones. En tanto que los estados nacionales son los actores centrales del sistema internacional, cualquier proyecto que adopten implica una visión y una posición frente al resto de la comunidad mundial. Así pues, un componente medular del proyecto nacional —a veces el principal— es su propuesta en torno a la relación que el país debe tener con el resto de los actores internacionales.

NACIONALISMO Y GLOBALIDAD

Las dos guerras mundiales del siglo XX se convirtieron en otros tantos argumentos contundentes en contra del nacionalismo, definido por el famoso

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

doctor Johnson como ese "último refugio de un sinvergüenza".[2] Sin embargo, el nacionalismo es un concepto muy elusivo y una realidad plurivalente. En numerosas ocasiones efectivamente el concepto ha servido de máscara ideológica para capturar el poder, neutralizar a los adversarios, aplastar a los críticos y disidentes, sojuzgar a las minorías y avasallar a otras naciones. Sin embargo, el nacionalismo también ha probado ser una fuerza liberadora, un elemento unificador que permite la creación de identidades con instituciones soberanas —la comunidad política imaginada, en términos de Benedict Anderson (1983: 15)— y que por eso abre la posibilidad de autonomía o autodeterminación de una colectividad antes sin voluntad política propia.

El nacionalismo moderno surgió al final del siglo XVIII, pero como resultado de sus excesos en el siglo XX y tras el fin de la Guerra Fría en la década de 1980, se abrió la posibilidad de que las visiones nacionalistas cedieran su lugar como elemento definitorio de los objetivos de un Estado nacional a fuerzas económicas y culturales supranacionales, auténticamente globales, supuestamente menos agresivas y más a tono con la posmodernidad. Esa visión la expresó en 1992 de manera brillante el académico estadounidense Francis Fukuyama, al anunciar que el triunfo de su país sobre sus adversarios soviéticos había cambiado radical y permanentemente la dinámica de la historia mundial. A partir del fin de la bipolaridad por el fracaso del "socialismo real", lo determinante a nivel del sistema global, según Fukuyama, no sería más la lucha entre ideologías y potencias, sino la lógica del mercado en lo económico y la democracia liberal en lo político (Fukuyama, 1992). Sin embargo, poco tiempo después de formulado el augurio, se hizo evidente que la nueva época no sería como la había previsto ese politólogo de la Universidad Johns Hopkins y alumno de Samuel Huntington, sino que sería muy semejante al pasado.

La crítica a la tesis de Fukuyama no provino sólo de quienes se encontraban en el lado opuesto del espectro ideológico, es decir, de la izquierda, sino también de un distinguido correligionario neoconservador: Robert Kagan. Este cofundador del "Proyecto para el Nuevo Siglo Americano" consideró que Fukuyama había confundido una coyuntura excepcional con un rasgo permanente. El momento de euforia conservadora —la propuesta del

[2] En estricto sentido, la cita atribuida por James Boswell a su famoso biografiado, Samuel Johnson, en 1775, se refiere al patriotismo: "*Patriotism is the last refuge of a scoundrel*".

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

"pensamiento único"— fue producto del espectacular triunfo de Estados Unidos sobre los soviéticos y rápidamente se disipó. Pronto quedó claro que el indiscutible papel de superpotencia de Estados Unidos no implicaba la anulación de la tradicional política del poder en el sistema mundial ni tampoco que el mercado fuese siempre el factor que lograra la más eficiente y justa distribución de los bienes de una sociedad nacional o internacional (Kagan, 2008). Fue en este contexto en el que el nacionalismo, junto con el Estado y la política, volvió a recuperar su importancia teórica y práctica en todos esos países que actualmente están marcando el carácter del mundo postestadounidense —la expresión es de Zakaria (2008)—, empezando, claro está, por los propios Estados Unidos, pero incluyendo también a China, Rusia, Japón, India, Brasil o Irán, por citar ejemplos evidentes. Kagan sostiene que es en esa "ambición nacional" donde se encuentran las explicaciones lo mismo de la política imperial estadounidense en Iraq en 2003 que en la dura reacción rusa contra Georgia en 2008; en el costoso proyecto espacial de China o en la insistencia de Irán en desafiar al "Gran Satán" con su rechazo a Israel, la construcción de cohetes y su proyecto nuclear.

En relación con el nacionalismo de Estados Unidos, Kagan sostiene que para los ciudadanos de ese país "la esencia de su patriotismo está inextricablemente ligada a la idea de que históricamente la razón de ser de su nación, es global" (Kagan, 2008: 50). Desde su origen, y frente al mundo externo, Estados Unidos buscó no sólo su seguridad y nuevas oportunidades económicas, sino también imponer a los demás sus preferencias políticas y morales. Como cualquier superpoder, el estadounidense ha sido muy celoso de su propia autodeterminación, pero cuanta vez le ha convenido y ha podido, y sin importarle que eso contradiga principios fundamentales, ha buscado limitar la autodeterminación de otros. El triunfo de Estados Unidos sobre la URSS y el advenimiento de la globalización económica al finalizar el siglo XX no disminuyeron la vieja ambición de dominio —la vocación de imperio de Estados Unidos—, simplemente la dirigieron hacia nuevas metas.

La tesis de Kagan sobre el nacionalismo imperial de Estados Unidos es, en buena medida, una reafirmación de otra elaborada hace medio siglo, aunque de manera menos agresiva, por el profesor de Harvard, Louis Hartz, un gran estudioso de la ideología estadounidense. En su estudio clásico sobre el liberalismo en ese país, Hartz identificó como característica central de la doctrina política estadounidense —que él llamó "americanismo"— una polaridad: el aislacionismo por un lado y el mesianismo por el otro. El

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

primero alentaba al país a alejarse de todo lo que le es extraño y el otro lo impulsaba a transformar lo extraño en algo familiar, pues simplemente no podía convivir con lo que le era chocante. Y esa tendencia ha sido interpretada como una misión histórica, como una cruzada o "imperialismo mesiánico" —otro término de Hartz— de Estados Unidos para empujar al resto de la humanidad hacia un orden moral "superior", basado en el "absolutismo americano", justamente ese que Fukuyama creyó que finalmente había triunfado.

El orden global al que aspiran los dirigentes estadounidenses es uno basado en unas normas morales que se consideran evidentes y que han hecho que esa nación se contemple a sí misma como aquella "Ciudad en la montaña" (*City Upon the Hill*) de la que habló en 1630 el predicador puritano John Winthrop. Se trata de una sociedad que desde su origen se propuso ser el ejemplo más acabado de caridad cristiana para el resto del mundo (Hartz, 1955: 58, 286, 290).

En suma, el destino o la fatalidad geográfica colocaron a México al lado de una potencia que en el siglo XX se transformó en superpotencia y cuya relación con el exterior ha estado inspirada por una ambición nacional que en su interpretación más benigna es, en su núcleo, un "imperialismo moral". En esa circunstancia, la visión del mundo y el proyecto nacional mexicanos simplemente no pudieron sino ser una reacción frente a la política exterior estadounidense: dar forma a un nacionalismo propio y fundamentalmente defensivo, so pena de abdicar a la pretensión de soberanía e identidad.

PROBLEMA CENTRAL

En buena medida, la historia del México independiente corrió por los cauces que finalmente tomó, como resultado de haberse topado desde el principio con una de las ambiciones nacionales más poderosas y más exitosas de los dos últimos siglos: la estadounidense. En esas condiciones, los dirigentes mexicanos, a querer que no, se vieron forzados a definir la identidad de la nueva nación, su razón de ser como actor soberano de la comunidad internacional, en función de la relación con la gran potencia del norte. Se trató de una relación de raíz inevitablemente conflictiva, que en el arranque se planteó en términos de suma cero: la consolidación del dominio territorial tuvo el carácter de una disputa donde lo ganado por uno era lo perdido

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

por el otro. Tras la guerra de 1846-1848, la agenda entre los vecinos ya no volvió a plantearse en términos tan brutales, pero una creciente asimetría de poder hizo que incluso temas como las relaciones fronterizas, la distribución del agua, el intercambio comercial o los efectos de los procesos políticos mexicanos —que en varias arenas y, como resultado de la vecindad, se convirtieron en temas de la agenda interna estadounidense— pudieran transformarse en asuntos potencialmente conflictivos y peligrosos para México.[3]

LA EVOLUCIÓN DEL PROYECTO NACIONAL MEXICANO

Al examinar el proceso político de casi dos siglos del México independiente desde la óptica de la formulación, del choque de las diferentes aspiraciones de nación y de su resultado final, puede concluirse que el fracaso del primer gran proyecto mexicano —ese que se propuso hacer de la nueva y supuestamente rica nación una de las grandes potencias de la época (Ocampo, 1969)— fue resultado de la combinación de ideas exageradas sobre el potencial del país y del choque dentro de la élite de visiones de futuro de una sociedad muy dividida, dispersa, incomunicada y que carecía de los elementos básicos para ser realmente una nación. En efecto, tras la independencia en 1821, afloraron los choques entre los proyectos monárquico y republicano —cada uno con claros antecedentes coloniales—, que fueron evolucionando y traslapándose con las pugnas entre federalistas y centralistas y con algunos desarrollos francamente separatistas, como sucedió en Yucatán, tanto entre las élites criollas como entre grupos indígenas. Finalmente, a mediados del siglo XIX, el proceso desembocó en una disputa entre conservadores y liberales dentro de una nación que seguía sin cuajar (Vázquez, 2003; Pani, 2001). Al final y como resultado de una guerra civil. serían los liberales, bajo el liderazgo primero de Benito Juárez en 1867 y posteriormente de Porfirio Díaz, quienes articularían y pondrían en marcha un programa que buscaba la modernización económica de México vía la superación del arreglo colonial, mediante la destrucción de las corporaciones, el predominio del individualismo, la creación del Estado laico, el deslinde y enajenación de terrenos nacionales, la apertura al gran capital exter-

[3] Para un examen de la evolución histórica de la agenda México-Estados Unidos puede consultarse Meyer, 2006.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

no y, en la práctica, la sustitución por tiempo indefinido de los principios democráticos de la Constitución de 1857 por un autoritarismo paternalista. Para mantener el máximo posible de soberanía, el gobierno del presidente Díaz buscó y logró un cierto equilibrio entre la creciente presencia económica estadounidense y la europea e incluso contempló la posibilidad de introducir a Japón en esta fórmula.[4]

La sorpresiva caída del régimen liberal autoritario en 1910, como producto de un levantamiento popular, dio lugar, sobre la marcha, a la formulación de un nuevo gran proyecto: el de la Revolución mexicana. Éste buscó combinar la modernización material ya iniciada con la democracia política y la justicia social, es decir, con la incorporación al nuevo régimen de los indígenas, los campesinos, los trabajadores urbanos y las clases medias mediante una cierta redistribución de la riqueza y de los ingresos. El nuevo proyecto de nación contenido en la Constitución de 1917 quiso dar mayor peso a las políticas sociales —especialmente, a la reforma agraria— y ampliar la independencia relativa de México —la expropiación petrolera. Por lo que se refiere a la democracia, sobre la marcha se decidió posponerla a cambio de prescindir de la dictadura personal y sustituirla por la no reelección y un partido de Estado con amplias bases corporativas: CNC, CTM, CNOP.[5]

Una vez que en la década de 1940 se agotó el reformismo revolucionario (el cardenismo),[6] en su etapa posrevolucionaria el régimen reconstruyó su proyecto. El foco del nacionalismo mexicano posterior a la segunda Guerra Mundial ya no fue la confrontación con Estados Unidos sino la industrialización dirigida por el Estado, pero operada por una burguesía mexicana —en parte originada en el Porfiriato y en parte de nueva creación— que explotaría un mercado interno protegido. Políticamente, el proyecto estaría encabezado por una presidencia fuerte, sin límites constitucionales efectivos.[7] De cara al exterior, el objetivo fue sostener una independencia relativa alcanzada por la Revolución en su enfrentamiento con Estados Unidos, pero evitando ya el choque con los intereses fundamentales estadouniden-

[4] Una buena reconstrucción de las relaciones de Porfirio Díaz con Estados Unidos y Europa se encuentra en Cosío Villegas, 1963.

[5] El esfuerzo nacionalista de la Revolución mexicana ha dado lugar a una bibliografía considerable. Mi propia interpretación se encuentra en dos obras: Meyer, 1991 y 2009.

[6] La naturaleza de ese reformismo cardenista está analizada, entre otras obras, en Gilly, 2001.

[7] Sobre la naturaleza de esa presidencia rectora véase Carpizo, 1985.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ses durante la Guerra Fría y subrayando la independencia mexicana en temas secundarios para Washington, pero relevantes para México.[8] El énfasis en la justicia social se difuminó, pero no así la retórica populista a la que sirvió de apoyo el discurso nacionalista.

El "nacionalismo revolucionario" fue el sello de la política mexicana hasta que ese concepto murió como resultado de la gran crisis económica de 1982, que puso fin al modelo de crecimiento vía el mercado interno protegido. Sin embargo, la presidencia no tardó en elaborar un proyecto nacional alternativo: el liberalismo social, que en realidad no fue otra cosa que un neoliberalismo autoritario. La parte sustantiva de la nueva propuesta encabezada por Carlos Salinas fue el abandono, por imposible, de la modernización material basada en el mercado interno y en la independencia relativa frente a Estados Unidos. Lo viable, afirmaron Salinas y su grupo tecnocrático, era dejarse guiar por las señales del mercado, privatizar, disminuir el papel del Estado en la economía y abrazar la globalización por una vía que no estaba al alcance de todos: la integración económica con el vencedor de la Guerra Fría, con Estados Unidos, mediante la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1993 (Salinas, 2000). El objetivo y promesa del salinismo y de su proyecto fue hacer de México, en un tiempo corto, parte del selecto grupo de los ganadores económicos del nuevo orden mundial.[9] Fue tal la confianza de la clase política mexicana encabezada por la tecnocracia y de su contraparte en Estados Unidos, que el selecto grupo de países que constituían la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) aceptó a México como su miembro número 25, en 1994.

Finalmente, el proyecto del neoliberalismo autoritario —una *perestroika* sin *glasnost*— quedaría lejos de sus objetivos. En 1994, el levantamiento armado de los indígenas en Chiapas mostró las debilidades del tejido social mexicano y la amplitud de la marginalidad. Al año siguiente, en 1995, la economía tuvo una aparatosa caída de 7% en el PIB y, aunque se recuperó pronto, su crecimiento promedio se estacionó en la mediocridad. Finalmente, entre 1997 y 2000 la oposición electoral se fortaleció y avanzó hasta culminar en la derrota del candidato presidencial del PRI en ese últi-

[8] El análisis de la naturaleza de esta búsqueda de independencia relativa de México durante la Guerra Fría está desarrollado en Ojeda, 2001.

[9] Un estudio académico del proyecto salinista, no exento de simpatía, se encuentra en Centeno, 1994. Salinas hizo la defensa de su proyecto en *México: un paso difícil a la modernidad* (2002). Una crítica del salinismo puede encontrarse en Granados Chapa, 1996.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

mo año, con lo que se puso fin a 71 años de control ininterrumpido del partido de Estado sobre una presidencia casi sin contrapesos y responsable indiscutible del proyecto nacional. En principio, México entró al siglo XXI con un nuevo régimen político y esa situación, aunada al poco éxito del neoliberalismo autoritario, hacía insoslayable el replanteamiento de la aspiración nacional.

UN PROYECTO NACIONAL EVANESCENTE

El cambio político del año 2000 dejó al Partido Acción Nacional (PAN), a la derecha histórica, en control de la presidencia. La legitimidad del nuevo gobierno era entonces incuestionable, pero no su fuerza política, pues no contaba con mayoría en el Congreso y el grueso de los gobiernos estatales permaneció en manos de las fuerzas del antiguo régimen. Por otro lado, la izquierda —el Partido de la Revolución Democrática (PRD)— no mostraba la pujanza que había tenido en 1988, pero era la tercera fuerza en el espectro político mexicano, controlaba la capital del país y representaba un proyecto alternativo.

Todas las propuestas de futuro para la nación que habían logrado convertirse en programas de gobierno en el pasado, de la liberal del siglo XIX a la breve pero espectacular neoliberal, pasando por la revolucionaria y la posrevolucionaria, habían surgido de entornos dominados por presidencias fuertes y en los que la oposición jugaba un papel insignificante o, en el mejor de los casos, secundario. En contraste, la visión que debía construirse para el siglo XXI tendría que ser elaborada en condiciones inéditas: las del pluralismo político, las de la democracia.

En principio, el nuevo régimen encabezado por el PAN, es decir, por la derecha, estaba naturalmente encaminado a proponer y conducir un proyecto de naturaleza neoliberal, pero democrático, cuyo aspecto nacionalista, es decir, la naturaleza de la relación con Estados Unidos, no estaba definido. En sus orígenes (1939), el PAN había mostrado claras simpatías por el franquismo y poca disposición para llegar a un entendimiento con Estados Unidos; sin embargo su posición cambió radicalmente con la derrota del Eje y el inicio de la Guerra Fría: muy pronto Washington y el PAN se encontraron en el anticomunismo. Durante la crisis electoral de 1988, el panismo llegó a un acuerdo político de fondo con Carlos Salinas (Anaya, 2008) y se mostró dispuesto a apoyar el proyecto salinista, que fue una adaptación a México de

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

la fórmula contenida en el "Consenso de Washington" —globalización, primacía del mercado, disminución del papel del Estado en la economía, privatización, déficit fiscal controlado, etc.[10] El PAN también estuvo de acuerdo con el TLCAN y con su meta de largo plazo: la integración económica de México con el vecino del norte. Por todo ello se entiende que, en principio, la derrota electoral del PRI en 2000 no representó una ruptura con el proyecto nacional del salinismo, sino una modificación, pues al neoliberalismo económico se le añadió la novedad de la consolidación democrática. En realidad, pareció entonces como si la propuesta global que hiciera Fukuyama en 1992 tuviera, ocho años más tarde, su contraparte en México.

La consolidación democrática como la novedad y el eje del proyecto nacional panista empezó a perder vitalidad muy pronto, en buena medida porque la presidencia de Vicente Fox simplemente se convirtió en una institución vacía de objetivos de largo plazo y porque, al final, ante el temor de una muy probable victoria de la izquierda en las urnas, la élite del poder mexicana decidió intercambiar la legitimidad y credibilidad electoral ganadas en 2000 por la certeza de mantener al PAN en el poder en el año 2006, lo que destruyó cualquier posibilidad de consenso y afectó negativamente la efectividad del gobierno para desempeñar su papel.[11]

La inédita victoria electoral de la oposición en 2000 llevó a que una buena parte de la opinión pública mexicana considerara que el país había entrado de manera irreversible en la etapa del gran cambio democrático cuyas consecuencias benéficas se reflejarían en todos los órdenes de nuestra vida colectiva —mayor equidad, combate a la corrupción, incremento en la seguridad—, pero la realidad resultó diferente. En poco tiempo el optimismo ciudadano se diluyó y así lo reflejaron las encuestas.[12] Y es que prácticamente no hubo diferencia entre los intereses que representaron las políticas económica, social y externa de los gobiernos encabezados por los priistas Carlos Salinas y Ernesto Zedillo y los que representan las políticas de los panistas Vicente Fox y Felipe Calderón. Sin diferencias de fondo, sólo quedó el estilo. Y el estilo panista de gobernar fue menos efectivo y más propicio a una relación abierta y estrecha entre gobierno e Iglesia, entre gobierno y gran empresa privada y, en general, más abierta y francamen-

[10] Sobre la naturaleza del "Consenso de Washington" véase Williamson, 1990.

[11] La incapacidad de Vicente Fox y los suyos para hacer realidad la consolidación democrática y fijar el rumbo del país está expuesta y analizada en Arriola, 2008.

[12] Véanse, por ejemplo, los pobres resultados de la confianza en el gobierno de la encuesta publicada por el diario *Reforma*, el 20 de mayo de 2008.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

te de derecha que la estudiada ambigüedad del estilo priista del pasado (Arriola, 2008: 195 y ss).

Al final del gobierno de Vicente Fox, el neoliberalismo democrático se había debilitado en su parte democrática y la parte neoliberal no mostró un desempeño mejor que en el pasado inmediato. En el inicio del sexenio, el crecimiento del PIB per cápita fue negativo, aunque los altos precios del petróleo le permitieron una recuperación, de tal manera que de –1.1% del PIB en 2001 se pasó a 3.7% en 2006. En promedio, el crecimiento económico anual de ese primer gobierno panista resultó de 1.4% del PIB per cápita, una cifra mediocre frente a la dinámica de otras economías emergentes, como las de Brasil, India y, sobre todo, China. Al siguiente gobierno panista le alcanzó la gran crisis mundial que se desató al final de 2008 y que en 2009 tornó el modesto crecimiento de la economía mexicana en decrecimiento franco, como efecto inevitable de la recesión en el principal mercado mexicano: Estados Unidos. En esas condiciones, el neoliberalismo perdió más atractivo como eje de un proyecto nacional que pudiera sostener la confianza y despertar la imaginación de los mexicanos.

A LA BÚSQUEDA DEL PROYECTO NACIONAL PARA EL SIGLO XXI

Al inicio de su mandato, Fox decidió que el "bono democrático" que acababa de ganar le permitiría introducir cambios de forma y fondo en la relación de México con Estados Unidos. Su audacia inicial fue notable: confiado en su imagen internacional positiva como el primer presidente democráticamente electo desde 1911, así como en una cierta solidaridad internacional de derechas, Fox tomó la iniciativa y el 5 de septiembre de 2001, en su visita de Estado a la superpotencia del norte, demandó un acuerdo con Washington en un asunto sustantivo para millones de mexicanos, en lo personal, y para el interés general del país: uno que regularizara, legalizándola, la presencia de los trabajadores mexicanos indocumentados en Estados Unidos —alrededor de cinco millones. Para respaldar esa búsqueda de la legalización de una mano de obra mexicana que, *de facto*, ya era parte de la economía estadounidense, Fox ahondó el cambio iniciado por Zedillo en la política hacia Cuba en el campo de los derechos humanos: México se puso a tono con la posición de Estados Unidos y criticó al gobierno de La Habana por su trato represivo a los disidentes políticos. Ese cambio fue el anun-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

cio del fin de lo que aún quedaba de la voluntad del gobierno de sostener la independencia relativa de México frente a Washington, por la vía de una política diferente a la estadounidense frente a Cuba, posición elaborada al inicio del decenio de 1960 y sostenida incluso hasta el gobierno de Carlos Salinas (Covarrubias, 2003).

Los sorpresivos ataques terroristas a Estados Unidos, en septiembre de 2001, hicieron casi irrelevante el tema mexicano en la agenda de Estados Unidos.[13] Sin el acuerdo demandado en Washington y con un gobierno dividido, Fox no logró el apoyo interno necesario para acompañar al presidente Bush en la dura posición que adoptó frente a Iraq en 2003. México, como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, se encontró entonces bajo una gran presión tanto de Estados Unidos como de la derecha mexicana para que respaldara con su voto en la organización mundial la decisión estadounidense de invadir Iraq, bajo el supuesto de que ese país tenía armas de destrucción masiva. Sin apoyo del PRI y del PRD para cambiar la histórica posición mexicana respecto del principio de la no intervención unilateral de un país en los asuntos de otro, Fox, sin convicción, tuvo que adoptar una posición propia del nacionalismo tradicional y tomó distancia de Estados Unidos (meses después, Fox haría rodar la cabeza del representante mexicano en la ONU, que había simbolizado la resistencia al designio estadounidense: Adolfo Aguilar Zínser). Al final de la administración foxista, tanto el viejo proyecto nacionalista como el que le sustituyó, el de la integración neoliberal con Estados Unidos, se habían desdibujado, aunque sin desaparecer, pues no se había forjado el que los sustituyera. Tanto la política interna como externa de México se movían a la deriva, sin la guía de una brújula ideológica, sin un proyecto claro.[14]

LAS POSIBILIDADES DEL FUTURO

En vísperas de la celebración del segundo centenario del inicio de la Independencia y del primero del inicio de la Revolución mexicana, el forcejeo entre las propuestas de los proyectos de derecha, centro e izquierda es, de

[13] Al recibir a Fox en la Casa Blanca, en la primera semana de septiembre de 2001, George W. Bush había afirmado que México era el país más importante para Estados Unidos. Después del 11 de septiembre de ese año, los países centrales fueron Afganistán e Iraq.

[14] Un análisis de esta falta de dirección o proyecto que caracterizó a la administración de Vicente Fox se encuentra en Lajous, 2007.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

nuevo, parte sustantiva de la disputa por la nación. Este ríspido debate se centra en los grandes temas internos —la dinámica de la economía, la estructura social, las políticas públicas, la inseguridad pública, lo disfuncional del aparato de administración de justicia, etc.—, pero también en la relación con Estados Unidos.[15]

Leonardo Curzio, especialista en temas de seguridad nacional, señala que en la actualidad tanto en México como en Estados Unidos está ausente la voluntad y la imaginación para incorporar de manera constructiva en sus respectivos diseños de gran política nacional esa realidad insoslayable que es el arraigo de la interdependencia asimétrica dentro del marco legal creado por el TLCAN (Curzio, 2007). Desde su perspectiva, es difícil, aunque no imposible, intentar llegar a acuerdos de fondo que combinen una definición aceptable de soberanía para México con un esquema de seguridad fronteriza que sea conveniente para Estados Unidos y sobre esas bases asentar la parte internacional de un proyecto nacional mexicano revitalizado. Según Curzio, la Asociación para la Seguridad y la Prosperidad en América del Norte (ASPAN), delineada en 2005, hubiera podido ser el embrión de una fórmula que permitiera la coexistencia constructiva de dos proyectos nacionales al sur y norte del río Bravo (Curzio, 2007: 149-163). Sin embargo, de manera discreta, en agosto de 2009 se le dio por terminada.

Como sea, para llegar a la compatibilidad de los intereses mexicanos y estadounidenses de largo plazo será necesario remontar obstáculos enormes. En el caso de México, tendría que construirse un consenso político que hoy está ausente y que fuera capaz de permitir la coexistencia de los principios de política exterior de derechas e izquierdas. Sin embargo, por ahora, el contenido concreto de esos principios divide de manera tajante a los actores políticos mexicanos, como quedó demostrado en el debate de 2008 en torno a la industria petrolera.[16] Por otro lado, el tejido institucio-

[15] Desde la oposición de izquierda, el proyecto nacional ha sido delineado por Andrés Manuel López Obrador (2004); por lo que se refiere al PRI, sus propuestas al respecto se encuentran en sus declaraciones de principios, que pueden consultarse en Fundación Colosio, 2009. Por lo que hace al PAN, además de las declaraciones de principios, la exposición de su proyecto se encuentra en Castillo, 2006.

[16] Las discusiones que tuvieron lugar en el Senado de la República entre mayo y julio de 2008 en torno a la reforma de la legislación petrolera son un indicador muy claro de las concepciones antagónicas que prevalecían en México en relación con el contenido de lo que debe ser el nacionalismo mexicano actual. Para consultar todo el material del debate véase Senado, 2009.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

nal del Estado mexicano se deterioró al punto de dar pie a una discusión a ambos lados de la frontera que se centró en determinar si México estaba o no en camino de ser un Estado fallido.[17] En cualquier caso, la recuperación del terreno perdido frente al narcotráfico y el fortalecimiento de las instituciones del Estado son en la actualidad elementos indispensables para dar credibilidad a la principal carta de negociación de México frente a Estados Unidos: su capacidad de garantizar la estabilidad de la estructura social de la frontera sur de la gran potencia.

Al concluir esta visión en torno al proyecto nacional mexicano no estaban dadas las condiciones que permitieran intentar dar forma a un gran consenso político interno que, a su vez, sirviera de base a un acuerdo bilateral México-Estados Unidos de igual naturaleza, que facilitara la compatibilidad de los intereses nacionales de largo plazo de la relación tan asimétrica como inevitable entre los dos vecinos. Sin embargo, es claro que ningún proyecto nacional mexicano, de la naturaleza que sea —de derecha o izquierda, nacionalista o globalizador—, puede ser viable si no acomoda de manera funcional el interés estadounidense. En ausencia del gran acuerdo —deseable, pero por ahora improbable—, la relación México-Estados Unidos se administra, pero sin el sostén de un conjunto claro de principios e ideas aceptado por los actores políticos relevantes y el respaldo de la opinión pública de ambos países. En Estados Unidos la severa crisis económica desatada en 2008 y sus consecuencias sociales, la dificultad en desocupar Iraq y resolver la tortuosa confrontación con Al Qaeda y con el talibán en Afganistán, la crisis en el Medio Oriente y otros temas igualmente urgentes mantienen en Washington el tema mexicano en el plano secundario en que ha estado desde hace buen tiempo. Por otro lado, en México, los efectos de un crecimiento económico mediocre en el último cuarto de siglo se agudizaron como consecuencia de la crisis económica estadounidense, aunados a la polarización política y social, a la brutal violencia desatada por el desafío del crimen organizado al Estado y la ausencia de un auténtico proyecto nacional, con lo cual adquieren el carácter de elementos de un

[17] Un ejemplo de la naturaleza de esta discusión sobre la viabilidad del Estado mexicano frente a los avances del crimen organizado, el colapso de los precios del petróleo y la mala salud de la economía se encuentra en el artículo central de la revista *Forbes* del 22 de diciembre de 2008 o en las declaraciones hechas el 16 de enero de 2009 por el jefe saliente de la CIA, Michael Hyden, quien señaló que el programa nuclear de Irán y la violencia del crimen organizado en México eran dos de los focos rojos que tendría que enfrentar el presidente Barack Obama al inicio de su gobierno.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

círculo vicioso en el que un problema agrava el otro. En tales condiciones, México corre el riesgo de llamar la atención de Washington por las malas razones: por la posibilidad de que sea considerado un problema para su proyecto nacional, siempre necesitado de seguridad en su frontera sur.

Desde el inicio de la vida independiente de México, la fórmula adecuada para llevar a cabo una buena política exterior es una buena política interna. Y una de las condiciones para que ese proceso político interno sea sólido y exitoso es que exista un auténtico proyecto nacional; uno que cuente con la aceptación y el respaldo de las fuerzas políticas organizadas y que no sólo sea legítimo a ojos de la mayoría ciudadana, sino que encienda su imaginación y dé confianza de cara al futuro.

Al llegar al bicentenario de su independencia y al centenario de su revolución social y nacionalista, México se encuentra enfrascado en encontrar la solución de lo urgente en su agenda —economía y seguridad pública—, pero justamente por ello vive con un vacío en lo que se refiere al proyecto nacional para el siglo XXI, vacío que con el paso del tiempo se hace más notorio y más importante evitar que se prolongue.

¿HACIA DÓNDE QUEREMOS IR?

La derrota de los neoconservadores en las elecciones estadounidenses de 2008 y la gran crisis económica que se inició también en ese año y en ese país y que rápidamente se extendió al resto del globo han puesto en entredicho el paradigma económico global dominante. Las crecientes dificultades que enfrentan Washington y sus aliados en su esfuerzo por salir de Iraq y rehacer el Estado fallido de Afganistán, más la presencia de los nuevos o revitalizados nacionalismos, como los de China, India, Brasil, Rusia o Irán —justamente esos que llevaron a Fareed Zakaria (2008) a acuñar el concepto de "mundo postestadounidense" para darle nombre a nuestra época— hacen urgente que México cuente con un mapa de navegación política propio en un mundo lleno de problemas, que van desde los básicamente locales —crecimiento económico, desarrollo social, justicia, sustentabilidad, seguridad pública, educación, salud, etc.—, hasta los que provienen de vivir en una comunidad global: la relación con la superpotencia estadounidense, la lucha contra el terrorismo, el control del armamento nuclear, la solución de los conflictos regionales, la protección de los derechos humanos, las reglas del comercio y las finanzas mundiales, el calentamiento

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

global o la degradación del medio ambiente, hasta la migración, el narcotráfico o la trata de personas.

Cada situación concreta requiere de decisiones y soluciones específicas, pero contar con una visión aceptada sobre lo que somos como país, lo que queremos ser y los valores por defender ayuda enormemente a dar prioridades, formar consensos y legitimar políticas. Urge, realmente, la formulación del proyecto nacional mexicano del siglo XXI.

REFERENCIAS

Anaya, M., 2008. *1988: el año que calló el sistema*. México, Debate.

Anderson, B., 1983. *Imagined Communities.* Londres, Verso.

Arriola Woog, C., 2008. *El miedo a gobernar. La verdadera historia del* PAN. México, Océano.

Carpizo, J., 1985. *El presidencialismo mexicano*, 5ª ed. México, Siglo XXI.

Castillo Peraza, C., 2006. *El porvenir posible. Obras selectas.* México, Fondo de Cultura Económica.

Centeno, M.A., 1994. *Democracy within Reason: Technocratic Revolution in Mexico*. University Park, Pennsylvania State University.

Cosío Villegas, D., 1963. *Historia moderna de México. El Porfiriato. La vida política exterior. Parte segunda*. México, Hermes.

Covarrubias, A., 2003. La política mexicana hacia Cuba a principios de siglo: de la no intervención a la protección de los derechos humanos, *Foro Internacional* **XLIII** (3): 627-644.

Curzio, L., 2007. *La seguridad nacional en México y la relación con Estados Unidos*. México, UNAM.

Fundación Colosio, 2009. *Declaraciones de principios*, en *<http://www.fundacioncolosio.org/images/stories/documentos_basicos/declaracion_de_principios_pnr_prm_pri.pdf>*.

Fukuyama, F., 1992. *The End of History and the Last Man.* Nueva York, Free.

Gilly, A., 2001. *El cardenismo, una utopía mexicana*. México, Ediciones Era.

Granados Chapa, M.A., 1996. *¡Escuche Carlos Salinas!* México, Océano.

Hartz, L., 1955. *The Liberal Tradition in America*. Nueva York, Harcourt.

Kagan, R., 2008. *The Return of History and the End of Dreams.* Nueva York, Knopf.

Lajous, A., *et al.*, 2007. *Vicente Fox: el presidente que no supo gobernar.* México, Océano.

López Obrador, A.M., 2004. *Un proyecto alternativo de nación: hacia un cambio verdadero*. México, Grijalbo.

Meyer, L., 1991. *Su Majestad británica contra la Revolución mexicana.* México, El Colegio de México.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Meyer, L., 2006. Estados Unidos y la evolución del nacionalismo defensivo mexicano, *Foro Internacional* **XLVI** (185): 421-464.

Meyer, L., 2009. *Los orígenes del nacionalismo petrolero mexicano*. México, Océano.

Ojeda Gómez, M., 2001. *Alcances y límites de la política exterior de México*, 2ª ed. México, El Colegio de México.

Ocampo López, J., 1969. *Las ideas de un día. El pueblo mexicano ante la consumación de su independencia*. México, El Colegio de México.

Pani, E., 2001. *Para mexicanizar el segundo imperio: el imaginario político de los imperialistas*. México, El Colegio de México.

Salinas de Gortari, C., 2000. *México: un paso difícil a la modernidad*. México, Plaza y Janés.

Salinas de Gortari, C., 2002. *México: un paso difícil a la modernidad*, 4ª ed. Barcelona, Plaza y Janés.

Senado de la República, 2009. *Foros de debate de la reforma energética*, en <*www.senado.gob.mx/reforma_energetica/content/foros/index_foros.htm*>.

Vázquez, J.Z. (coord.), 2003. *El establecimiento del federalismo en México, 1821-1827*. México, El Colegio de México.

Williamson, J., 1990. What Washington means by policy reform, en J. Williamson (ed.), *Latin American Adjustment*. Washington, D.C., Institute for International Economics, pp. 5-38.

Zakaria, F., 2008. *The Post American World.* Nueva York, W.W. Norton.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

2
MEXICO Y LA ESTABILIDAD Y LA PAZ MUNDIALES

*Claude Heller**

El propósito principal del presente capítulo es ofrecer una visión introductoria y general de los principales desafíos que enfrentará México en el curso de los próximos años, teniendo en cuenta las tendencias de la política mundial así como la probable evolución del contexto regional a partir de su problemática actual. Además de referirnos a las implicaciones de la carrera armamentista y a la proliferación de las armas de destrucción masiva y al terrorismo como amenazas a la paz mundial, se integrará en el análisis la repercusión de fenómenos internos y externos que inciden en el desarrollo de México, como son la migración en sus diversas vertientes, la expansión del crimen organizado y la situación de los derechos humanos.[1] Para ello se tendrá presente la íntima interrelación de la evolución del escenario internacional, la dinámica de la sociedad mexicana y la ubicación de nuestro país con respecto a las llamadas "amenazas a la seguridad".

Hoy en día se reconoce que la seguridad internacional depende de diversos factores multidimensionales, que van desde la amenaza de una conflagración nuclear que pone en riesgo la supervivencia de la humanidad hasta los efectos devastadores que conllevan el cambio climático y el calentamiento global que ocupan un lugar de primer plano en la agenda, junto con la crisis alimentaria y la crisis energética en un nuevo periodo de recesión económica global, pasando por la distribución desigual de la riqueza y de los recursos naturales y las grandes pandemias que afectan la salud de amplios sectores de la población mundial.[2]

* Representante permanente de México ante la Organización de las Naciones Unidas.

[1] Respecto a este tema, México ha sido particularmente activo, en especial en el seno de las Naciones Unidas. Véase Heller, 1994a.

[2] El concepto de "seguridad internacional" ha estado sujeto a múltiples análisis y

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Desde los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 al derrocamiento del régimen de Saddam Hussein en Iraq, a raíz de la invasión militar estadounidense en abril de 2003, se vino consolidando una transformación radical de las relaciones internacionales con el predominio de una sola potencia, tendencia iniciada con la caída del muro de Berlín y la desintegración del bloque socialista (Heller, 2003: 49). En esta nueva etapa con profundas implicaciones estratégicas en la escala global, el sistema de seguridad colectiva previsto en la Carta de la Organización de las Naciones Unidas ha sufrido una de las más severas crisis de su existencia.

A lo largo de la década de los noventa, Estados Unidos afirmó su hegemonía mundial, derivada de su superioridad tecnológica y militar, así como de su poderío económico e influencia política en distintas regiones del planeta. Desde 2001, en nombre de la guerra contra el terrorismo, Estados Unidos no sólo intervino exitosamente, por lo menos en un principio, en Afganistán e Iraq, deponiendo a los regímenes establecidos, sino que además extendió su presencia militar en varias regiones del globo, particularmente en varios estados de Europa Central, el Golfo Pérsico y el Cáucaso, así como en las antiguas repúblicas soviéticas de Asia Central, a la vez que ha fortalecido la cooperación en la materia con países tan distantes como Colombia, Djibouti, Filipinas o Mali.[3]

Sin embargo, el balance de la situación para los intereses de la política exterior estadounidense al final del gobierno del presidente Bush fue negativo, muy alejado de sus expectativas originales. Estados Unidos se ha visto sumido en el debate en torno al calendario del eventual retiro de sus tropas en Iraq, previsto para finales de 2011, dada la complejidad de la situación interna de ese país, las amenazas para su unidad territorial, los desafíos para su estabilidad y seguridad, el terrorismo y el costo humano y moral, además del político y económico, que ha representado la intervención unilateral, justificada originalmente por la supuesta posesión de armas de destrucción masiva por parte del antiguo régimen de Bagdad, misma que se reveló falsa. De manera paralela, la situación en Afganistán se ha deteriora-

---

debates con respecto a su naturaleza y alcances especialmente tras el fin de la guerra Fría. Para conocer algunas posturas críticas que cuestionan la identificación del término con cuestiones meramente militares véase Buzan, Waever y De Wilde, 1998.

[3] Para mayor información con respecto a las acciones militares llevadas a cabo por Estados Unidos durante el periodo presidencial de George Bush en diferentes regiones del mundo véase Buckley y Singh, 2006.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

do y convertido en la principal preocupación de Estados Unidos y de la Organización del Tratado del Atlántico del Norte (OTAN) a raíz del resurgimiento de las fuerzas talibanes y sus constantes ataques en contra de las fuerzas de seguridad de la coalición, y la debilidad del régimen del presidente Karzai, incapaz de mantener su autoridad en todo el territorio (Mullen, 2009). La fragilidad de la situación en Pakistán, país clave en la estrategia post 11 de septiembre, también ha afectado de manera negativa la estabilidad regional, con el agravante de ser un país con capacidad nuclear. A ello deben agregarse el fracaso de la política estadounidense en el Medio Oriente, que sólo al final del gobierno de Bush intentó una solución negociada del surgimiento de un Estado palestino en convivencia pacífica con Israel, a lo que se sumó la inestabilidad de Líbano y la agudización de las tensiones con Irán, no sólo por su programa nuclear, sino también por su influencia política y militar en Iraq, Líbano y Siria. El fin del gobierno de Bush coincidió, desde el 27 de diciembre de 2008, con un nuevo periodo de tensión derivado del empleo del uso de la fuerza por parte de Israel en la Franja de Gaza, en un intento por poner fin a la capacidad militar de la organización Hamas.

En materia de seguridad internacional, la proliferación de armas de destrucción masiva y los pocos avances registrados en la plena aplicación de los tratados que constituyen la piedra angular de la no proliferación: el Tratado de No Proliferación, la Convención de Armas Químicas y la Convención de Armas Biológicas, destacan por su importancia.

El fin de la Guerra Fría no condujo a nuevos acuerdos de desarme y los compromisos asumidos en 1995 por los estados poseedores de armas nucleares, al adoptarse la prórroga indefinida del Tratado de No Proliferación (TNP) en la conferencia de examen, han sido letra muerta. No sólo no se han producido avances significativos en el control de la carrera armamentista y en la reducción de armamentos nucleares, de acuerdo con el artículo VI de dicho tratado, sino que, además, la posesión del arma nuclear en los arsenales militares en nombre de la disuasión aún forma parte esencial de las doctrinas de seguridad de las principales potencias. La disuasión nuclear sigue siendo valorada como un factor de estabilidad internacional en el contexto del fin de la Guerra Fría y como una garantía de seguridad y autonomía estratégica para China, Francia y el Reino Unido, dada la existencia de arsenales considerables en manos de las dos principales potencias nucleares.

La proliferación nuclear continúa representando, sin duda, una de las principales amenazas a la seguridad internacional, en la medida en que

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

además se siguen perfeccionando las armas de destrucción masiva, a la vez que, por el otro lado, países signatarios del TNP han incumplido con sus cláusulas, lo que ha contribuido a resquebrajar el régimen de no proliferación.[4] El caso de Corea del Norte, sujeto de negociaciones multilaterales desde la década pasada, resulta el más ilustrativo, al haber abandonado dicho tratado. Asimismo, el tema del desarrollo del programa nuclear de Irán ha sido motivo de intensos debates y controversias en el plano internacional e incluso motivo de sanciones adoptadas por el Consejo de Seguridad (Resoluciones 1696, 1737, 1747 y 1803, mediante las cuales se urgió a dicho país a suspender el proceso de enriquecimiento de uranio y se adoptaron medidas limitadas en contra de nacionales e instituciones financieras en tanto no se modifique la política de Teherán). A ello debe agregarse que países dotados con capacidad nuclear con fines militares, como India, Israel y Pakistán, no se han adherido al TNP.

Paradójicamente, y en contradicción con las tendencias de las políticas de proliferación, se han producido importantes avances en el debate intelectual sobre la eliminación urgente de las armas nucleares. Fue así que en enero de 2007 un grupo de distinguidas personalidades estadounidenses, tanto demócratas como republicanas, incluyendo a ex secretarios de Estado, como Henry Kissinger, Georges Shultz y William Perry, suscribieron un importante artículo en el *Wall Street Journal* señalando la urgencia de adoptar medidas en favor del desarme nuclear. Dicho llamado fue renovado en enero de 2008, en el contexto del proceso electoral de Estados Unidos, y las consecuencias que tendrán sus resultados para la orientación de la política exterior.[5] En octubre de 2007, este grupo reunió en la Universidad de Stanford a antiguos funcionarios de los seis gobiernos anteriores y expertos en cuestiones nucleares, en un encuentro en el que se expresó un acuerdo general acerca de la visión de un mundo libre de armas nucleares, como eje central del pensamiento estratégico, y acerca de

[4] Una descripción de las principales problemáticas a las que se enfrenta el régimen de no proliferación de armas nucleares en la actualidad lo encontramos en Ferguson, 2010.

[5] El primer artículo titulado "A world free of nuclear weapons" fue publicado por *The Wall Street Journal* el 4 de enero de 2007 mientras que el segundo, "Toward a nuclear-free world", apareció el 15 de enero del año siguiente. En el último artículo publicado por estos mismos autores el 19 de enero de 2010, con el título "How to protect our nuclear deterrent", estas distinguidas personalidades ratificaron su compromiso con el desarme nuclear y expresaron su preocupación por el mantenimiento de la seguridad y fiabilidad de las armas aún existentes frente a amenazas como el terrorismo.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

la importancia de adoptar, en consecuencia, un conjunto de medidas susceptible de alejar a la humanidad del precipicio nuclear, recayendo la responsabilidad principal en Estados Unidos y Rusia, que poseen cerca de 95% de las cabezas nucleares y, por lo tanto, tienen la obligación de ejercer su liderazgo en este ámbito ante otras naciones.[6] Algunos pasos ya están en marcha, tales como la reducción del número de cabezas desplegadas en misiles de largo alcance.

Entre las medidas propuestas por tan distinguido grupo destacan la necesidad de extender las disposiciones clave del Tratado de Reducción de Armas Estratégicas de 1991, que expira en diciembre de 2009, y acordar nuevas reducciones al amparo del Tratado de Moscú de 2002 sobre la reducción de armas estratégicas ofensivas; la adopción de medidas para incrementar la alerta y el tiempo de decisión de lanzamiento de todos los misiles balísticos nucleares, limitando el riesgo de accidentes o ataques carentes de autorización; el abandono de planes operativos de ataques masivos diseñados en el marco de la Guerra Fría, bajo el principio, ahora obsoleto, de la destrucción mutua asegurada, al reconocerse el hecho de que las dos principales potencias nucleares se han aliado en contra del terrorismo y no se perciben más como enemigos; el inicio de negociaciones para garantizar la seguridad de las armas nucleares y prevenir su acceso por parte de grupos terroristas, cooperando con el Organismo Internacional de Energía Atómica y aplicando la resolución 1540 del Consejo de Seguridad sobre las armas de destrucción en masa. Asimismo, se reiteró la importancia de fortalecer el cumplimiento del TNP y de garantizar la entrada en vigor del Tratado de Prohibición Completa de Ensayos de Armas Nucleares de 1996 (mismo que debería entrar en vigor asegurando su ratificación por parte de Estados Unidos, China, Corea del Norte, India, Israel, Pakistán, Indonesia y Egipto).

Por otra parte, se indicó la necesidad de garantizar la gestión del ciclo de combustible nuclear a fin de prevenir los riesgos de que el mismo —incluyendo el enriquecimiento de uranio, la asistencia técnica, el financiamiento y el combustible usado— sean desviados para la producción y proliferación de armas nucleares en el mundo. Como resultado de este nuevo impulso que debería darse a las relaciones bilaterales entre Estados Unidos

[6] Una fuerte crítica hacia la postura estadounidense con respecto a la temática de la proliferación nuclear durante la administración de Bush fue hecha por el físico alemán Wolfgang K.H. Panofsky (2007).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

y Rusia, los demás estados poseedores de armas nucleares tendrán, por su parte, que involucrarse en el proceso de desarme.

En este marco, las políticas del Reino Unido y de Francia también han conocido una evolución reciente, en aras de una mayor transparencia sobre la naturaleza de sus programas militares y la reducción gradual de sus arsenales. En 2007, el Reino Unido anunció cambios en su política de defensa, señalando que debe avanzarse hacia un mundo libre de armas nucleares y la acción mediante pasos progresivos tendientes a reducir el número de cabezas nucleares y limitar el papel de las armas nucleares en las políticas de seguridad. En ese contexto, se decidió optar por una política de mayor transparencia en cuanto al conocimiento público de la doctrina oficial y de la composición de su arsenal nuclear.

En el caso de Francia, en marzo de 2008 el gobierno anunció su decisión de recortar en un tercio el número de armas nucleares, misiles y aviones del componente atómico, con lo cual su arsenal contará con menos de 300 cabezas nucleares, la mitad de las que tuvo durante la Guerra Fría. Esta decisión responde al principio de "estricta suficiencia", de acuerdo con el cual se mantiene un arsenal lo más reducido posible y que sea compatible con el contexto estratégico. El presidente Sarkozy confirmó que ninguna de las armas está dirigida contra un objetivo preciso y que las fuerzas nucleares francesas, por su mera existencia, son un elemento clave de la seguridad en Europa, estando abierto a un diálogo con sus socios de la Unión Europea sobre el papel de la disuasión y su contribución a la seguridad común. Además, el mandatario francés, en su discurso de Cherburgo con motivo del lanzamiento del nuevo submarino lanzamisiles *Le Terrible*, que entrará en operación en 2010 con los nuevos misiles balísticos M51, propuso la negociación de un nuevo tratado de prohibición de misiles tierra-tierra de corto y mediano alcances a fin de reducir los riesgos de la proliferación nuclear dado de que pueden estar dotados de cabezas atómicas, y aminorar las tensiones en diversas regiones, como el Medio Oriente. Asimismo, llamó a negociar un tratado sobre la prohibición de la producción de materias fisibles para armas nucleares y a una moratoria inmediata sobre la misma, además de instar a todos los países a ratificar el tratado de prohibición de ensayos nucleares y a desmantelar todas sus instalaciones de ensayos atómicos.

Dicho llamado se desprende de las tendencias aludidas y de la evolución de la situación internacional a partir de los atentados terroristas de septiembre de 2001, mismos que originaron cambios profundos en la po-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

lítica mundial. Como ya se apuntaba, la intervención de Estados Unidos en Afganistán con el propósito de derrocar al régimen de los talibanes, aliado y protector de Al Qaeda, la llamada "guerra contra el terrorismo" y la invasión de Iraq al margen de la legalidad internacional tuvieron un profundo impacto en las relaciones internacionales. Por un lado, el debate en torno a la existencia de armas de destrucción masiva y los presuntos vínculos de Iraq con el terrorismo provocó profundas divisiones entre países aliados en el seno del Consejo de Seguridad (Heller, 2008). La acción unilateral de Estados Unidos y de sus aliados, sin la autorización de la ONU, representó un severo golpe al régimen multilateral de seguridad colectiva. Por el otro, Estados Unidos ha desplegado contingentes militares en la zona e incluso la OTAN creada en el marco de la Guerra Fría para contrarrestar la amenaza soviética y de sus aliados, ha expandido su ámbito de acción a otras regiones del mundo no consideradas en su mandato original. Éste ha sido el caso de Afganistán con la creación de la Fuerza de Estabilización (ISAF), en complemento de la presencia militar estadounidense.

En los últimos años del gobierno del presidente Bush las relaciones entre las dos principales potencias nucleares se deterioraron, volviendo incluso a la retórica de la Guerra Fría. La pretensión de la OTAN de ampliar su membresía a Europa del Este, con la incorporación de los antiguos aliados de la Unión Soviética, así como el anuncio de Estados Unidos sobre la instalación de un radar en la República Checa y un sistema antimisiles en Polonia, con el presunto objetivo de proteger a Europa de un ataque proveniente del Medio Oriente, en particular por parte de Irán, fueron interpretados por la Federación Rusa como una amenaza para su seguridad. Rusia endureció su política defendiendo la doctrina de paridad nuclear a fin de garantizar su plena independencia y anunció su decisión de producir nuevos misiles balísticos intercontinentales con cabezas nucleares múltiples y de retirarse del Tratado de Armas Convencionales en Europa de 1990, mismo que consagró en su momento el fin de la Guerra Fría. Se ha llegado a especular acerca de la eventual reactivación del radar de escuchas instalado en Lourdes, Cuba, como una medida de represalia.

La cumbre de los presidentes Bush y Putin, en abril de 2008, la última de sus respectivos mandatos, no logró disipar las diferencias, si bien se acordó un esquema sobre el cual habrán de trabajar los futuros gobiernos de ambos países en los años venideros. El 6 de abril 2008, ambos mandatarios suscribieron una declaración política, reiterando que la era en que

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ambos países eran enemigos o representaban una amenaza estratégica ha concluido. En ese contexto, en materia de armamentos se asumió el compromiso de avanzar en las diversas negociaciones bilaterales y multilaterales sobre las armas de destrucción en masa, que abarcan desde el futuro del Tratado de Reducción de Armas Estratégicas (START) hasta la prevención de la expansión de las armas nucleares, con el compromiso de fortalecer el régimen de no proliferación y la culminación exitosa de la conferencia de examen del TNP en 2010.

En agosto de 2008, el conflicto armado entre Rusia y Georgia, que dio paso a la declaración de independencia de las repúblicas separatistas de Abjasia y Osetia del Sur, revivió el tono de la Guerra Fría, al recurrirse al uso de la fuerza para resolver el conflicto entre Moscú y una de las antiguas repúblicas soviéticas (Sestanovich, 2008).

Los riesgos de la proliferación nuclear se han incrementado también con la posible militarización del espacio. Tanto China como Rusia han mantenido una posición de rechazo a la militarización del espacio ultraterrestre, mientras que Estados Unidos se ha opuesto a aprobar cualquier resolución sobre el tema en el marco de Naciones Unidas, con el argumento de que no tiene intenciones en esta materia. No obstante, en enero de 2007, China derribó uno de sus propios satélites en órbita con misil a fin de demostrar su capacidad de acción ante cualquier amenaza proveniente del espacio ultraterrestre. Cabe mencionar que si bien Pekín mantiene la doctrina de "no primer uso de armas nucleares", su presupuesto militar no ha cesado de aumentar, lo que lleva a Estados Unidos a cuestionar sus reales intenciones estratégicas.

El acuerdo de cooperación nuclear entre India y Estados Unidos ha contribuido indirectamente al debilitamiento del régimen de no proliferación nuclear, en la medida en que se reconoce el estatus de potencia nuclear a un país que no es miembro del TNP. Dicho acuerdo, derivado de la declaración conjunta del presidente Bush y del primer ministro Mamona Singh del 18 de julio de 2005, establece el compromiso de Estados Unidos de reanudar la plena cooperación nuclear con India, suspendida en 1974 cuando esta última realizó su primer ensayo de esa naturaleza.[7] Después de un periodo de incertidumbre por las dificultades que encontró en el Parlamento indio, el acuerdo finalmente fue ratificado, sin que se superara la reticencia

[7] Para mayor información sobre el desarrollo y la trascendencia del acuerdo véanse Mistry, 2006; Tellis, 2006.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

que provocó en el ámbito internacional. En todo caso, será necesario un acuerdo de salvaguardias con el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) para la inspección de las instalaciones civiles indias y el visto bueno del Grupo de Suministradores Nucleares (Nuclear Suppliers Group, NSG) cuya negociación estaba prevista para el otoño de 2008. Los riesgos de una escalada militar con Pakistán también aumentaron sensiblemente a raíz de los atentados terroristas sufridos en Mumbai, mismos que, de acuerdo con las alegaciones de Nueva Delhi, fueron instigados desde el país vecino.

En 2010 se celebrará la conferencia quinquenal de examen del TNP y son evidentes los riesgos que enfrenta la comunidad internacional si no se adoptan medidas tendientes a su fortalecimiento. Además de las implicaciones de los casos de Corea del Norte y de Irán, la universalización del tratado sigue siendo un objetivo esencial, considerando la ausencia de la India, Pakistán e Israel. De la misma manera, es urgente que los estados nucleares cumplan con las obligaciones contraídas en el artículo VI. Este debate está teniendo lugar en el momento en el que el empleo de la energía nuclear está siendo revalorizado, el llamado "renacimiento nuclear", en función de las dificultades energéticas enfrentadas en el mundo y los efectos negativos del cambio climático. Este tipo de desarrollo quedaría bajo una estricta vigilancia de la transferencia nuclear, del equipo y del material que puede contribuir a su enriquecimiento y procesamiento, de conformidad con las normas internacionales contra la proliferación nuclear. El Grupo de Suministradores Nucleares está comprometido en la formulación de criterios para ello.[8] De hecho, se están discutiendo en el ámbito internacional diversas iniciativas multilaterales como alternativa para el enriquecimiento de uranio y actividades de reprocesamiento, tales como la propuesta rusa del establecimiento de un centro internacional de provisión de combustible nuclear.

De no lograrse avances significativos y sin un equilibrio adecuado entre desarme y no proliferación, las tentaciones de la proliferación estarán presentes en diferentes regiones, principalmente en el Medio Oriente y en Asia. Arabia Saudita, Siria y, especialmente, Egipto se han expresado a favor de desarrollar la energía nuclear para fines pacíficos, a la vez que, frente a

[8] Los países exportadores de combustible o tecnología nuclear son los que conforman el Grupo de Suministradores Nucleares. Inicialmente en 1975 los miembros eran siete: Estados Unidos, Reino Unido de la Gran Bretaña, la Unión Soviética, Francia, Alemania, Japón y Canadá. En la actualidad 38 países más forman parte de este grupo. Véase Verdier, 2008: 441-442.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Israel, se han pronunciado por la creación de una zona libre de armas nucleares en el Medio Oriente. Egipto ha anunciado su intención de desarrollar un gran número de plantas nucleares en los próximos años. Los países del Golfo Pérsico manejan la idea de un consorcio regional para el desarrollo de la energía nuclear y han firmado acuerdos con Francia para la adquisición de plantas proveedoras de la misma.

No se puede excluir tampoco a América Latina, primera zona habitada libre de armas nucleares gracias al Tratado de Tlatelolco y al hecho de que los principales países con capacidad nuclear, particularmente Argentina y Brasil, renunciaron expresamente al uso de la energía con otros propósitos que no fuera su uso pacífico. Pero, en caso de que el régimen de no proliferación se siga resquebrajando en el curso de los próximos años y se aleje de los objetivos que lo inspiraron hace más de 40 años, existe el riesgo de que algunos sectores civiles y militares replanteen su visión estratégica de las armas nucleares.

Sin embargo, en términos generales, el triunfo electoral de Barack Obama y del Partido Demócrata en las elecciones del 4 de noviembre de 2008 ha abierto una nueva perspectiva en materia de seguridad al plantearse la revitalización de las negociaciones en materia de armas nucleares, tanto en su vertiente bilateral, en la que plantearía la renovación de acuerdos y nuevas reducciones de armamentos con Rusia, como multilateral, mediante la eventual ratificación del Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares (CTBT por su nombre en inglés) y la negociación de otros acuerdos tendientes a avanzar hacia un mundo libre de la amenaza de las armas nucleares.[9]

Fue así que en su discurso pronunciado en Praga, el 5 de abril de 2009, el Presidente de Estados Unidos presentó su visión acerca de los pasos necesarios para avanzar hacia la construcción de un mundo libre de armas nucleares, tanto en el marco de la reactivación de las negociaciones bilaterales con Rusia, mismas que se han reanudado a fin de renovar el Tratado de Reducción de Armas Estratégicas, como en el contexto multilateral, después de una década de estancamiento. Más aún, en septiembre del mismo año, Estados Unidos convocó a una reunión cumbre del Consejo de Seguridad sobre Desarme y No Proliferación en la cual se adoptó la resolución 1887, que establece los principales objetivos que debe alcanzar la comuni-

[9] Un breve resumen sobre las acciones que ha llevado a cabo Barack Obama en relación con el tema de las armas nucleares ha sido expuesto en las últimas páginas del artículo de Graham Allison publicado por *Foreign Affairs* (Allison, 2010).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

dad internacional en materia de desarme, no proliferación y usos pacíficos de la energía nuclear.

Sin embargo, existen importantes obstáculos para esta política de ruptura con las políticas del gobierno de Bush que no pueden ser ignorados. En el plano interno, Obama deberá invertir sus esfuerzos políticos para convencer al Senado de que ratifique el Tratado de Prohibición Completa de Ensayos de Armas Nucleares. En materia de proliferación, el conflicto con Irán podría agudizarse en 2010, creando nuevas tensiones internacionales con la aplicación de nuevas sanciones del Consejo de Seguridad ante las reticencias de ese país a aceptar las medidas que le han sido propuestas a fin de garantizar que su programa nuclear se limite a los usos pacíficos de dicha fuente de energía. Al mismo tiempo, no se excluyen acciones militares por parte de Estados Unidos o de Israel, mismas que tendrían un efecto desestabilizador e imprevisible en el Medio Oriente, dada la complejidad de la situación regional, sus diferentes actores y los diversos factores que inciden en su curso. Las perspectivas de éxito de la conferencia de examen del TNP de mayo de 2010 se ven igualmente condicionadas y ensombrecidas por la controversia con Irán, a lo que hay que sumar los riesgos de proliferación en otros países que amenazan las propias bases del tratado, pieza angular en la materia.

En el marco de su política de desarme, México ha reafirmado su compromiso con la Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre la ilegalidad del uso y la amenaza del uso de las armas nucleares, teniendo los estados la obligación de cumplir con su integridad y de abstenerse de interpretarlo selectivamente. En ese mismo contexto, México ha favorecido todas las medidas tendientes a garantizar la seguridad de los estados no poseedores de armas nucleares.

México ha sostenido que el TNP es la piedra angular del régimen de desarme y de no proliferación y ha favorecido su universalidad exhortando a los estados que no lo hayan hecho a que se adhieran a este importante instrumento como países no poseedores de armas nucleares.[10] Frente a las polémicas suscitadas en torno a los programas nucleares de algunos estados, ha reivindicado el derecho de ellos a la investigación, la producción y el uso pacífico de la energía nuclear y a recibir transferencias de materiales,

[10] Para conocer un poco más acerca de la postura que México ha mantenido tradicionalmente con relación a estos temas véanse Heller, 1994b: 235-236; Marín, 1977; García Robles, 1982.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

equipos e información científica y tecnológica para tales fines, en el marco del derecho internacional y de conformidad con las obligaciones contraídas con el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA). Junto con otros países, ha favorecido el inicio de negociaciones, sin precondiciones, para un tratado multilateral y no discriminatorio —que incluya un régimen de verificación internacional— sobre la prohibición de la producción del material fisionable para la fabricación de armas nucleares u otros dispositivos explosivos. Ello sería una medida concreta para renovar el compromiso de los estados poseedores de armas nucleares, partes del TNP, de cumplir con sus obligaciones de acuerdo con el artículo VI.

De igual manera, el Tratado para la Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares juega un importante papel en el régimen de desarme y no proliferación, por lo que México apoya su pronta entrada en vigor, misma que contribuiría significativamente a reducir las armas nucleares y a perfeccionar nuevas armas.

Independientemente de las tendencias prevalecientes en la carrera armamentista de los países, se ha reconocido asimismo el riesgo de que grupos terroristas adquieran armas nucleares y, en virtud de ello, los miembros permanentes del Consejo de Seguridad impulsaron en 2004 la resolución 1540 para prevenir que materiales peligrosos o de doble uso, que puedan utilizarse en la fabricación de artefactos nucleares rudimentarios, puedan caer en manos de terroristas. El Grupo de los Ocho ha adoptado diversas iniciativas en la materia, bajo el título de Asociación Global (Global Partnership) a fin de combatir el terrorismo.

Si el contexto global se caracteriza por la incertidumbre en lo que toca al futuro de las negociaciones de desarme y de no proliferación, México continuará enfrentado nuevos desafíos de seguridad en su contexto regional (Heller, 2001; Benítez Manaut, 2005). Si bien las relaciones interamericanas entraron, desde los últimos años de la década de los noventa, en una nueva etapa con la pacificación de Centroamérica,[11] la democratización de la vida política latinoamericana con el fin de las dictaduras y el cese del protagonismo de Cuba en la política hemisférica con la desintegración de la Unión Soviética y del bloque socialista, el escenario regional ha conocido nuevas turbulencias.

La fatiga democrática y la incapacidad de algunos gobiernos de satisfacer las expectativas básicas de la población han conducido en más de un

[11] Proceso en el que México estuvo muy involucrado. Véanse Heller, 1984; 1990.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

caso a la inestabilidad política y a la elección de gobiernos nacionalistas con aspiraciones revolucionarias de distinto corte, desde "el socialismo del siglo XXI" de la Venezuela de Hugo Chávez hasta los intentos de refundación de la República de Bolivia, con Evo Morales, pasando por el gobierno reformista de Rafael Correa en Ecuador y la vuelta al poder de Daniel Ortega en Nicaragua, más de 15 años después de la derrota electoral de la Revolución sandinista. La polarización ha afectado el clima político regional y las acusaciones de injerencias en los asuntos internos de otros estados, al tiempo en que la política estadounidense centró sus prioridades en Iraq y la lucha contra el terrorismo, relegando la región a un plano secundario (Heller, 2006a: 178). Paralelamente y guardando cierta relación con lo anterior, Irán hizo su entrada en el escenario regional al fortalecer sus relaciones con Venezuela y otros países latinoamericanos, a la vez que Rusia suscribió acuerdos en materia militar con Cuba, Nicaragua y Venezuela.

¿Dónde se ubica México en este contexto? En primer lugar, México adoptó, desde principios de la década de los noventa, acuerdos económicos con los mayores polos de desarrollo que modificaron la naturaleza de sus vínculos con la economía internacional. La entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en enero de 1994, coincidió con el estallido de la rebelión zapatista en el estado de Chiapas, sin que se llegara a demostrar en ella la influencia de actores externos.

En términos de su seguridad, México dejó de ser un país "amenazado" en el sentido tradicional del término en lo que a su integridad territorial, su soberanía y su independencia se refiere, como fue el caso a lo largo del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX, y también dejó de ser sujeto de injerencias abiertas en su vida política interna por parte de otros países, tales como éstas se percibían hace unos años. En primer lugar, la relación bilateral con Estados Unidos se modificó sensiblemente, aun dentro de su complejidad. En las décadas posteriores a la segunda Guerra Mundial, estuvo marcada por el recelo y la desconfianza, siendo México objeto de presiones por motivos internos —críticas al sistema político, la situación de los derechos humanos, las complicidades con el narcotráfico—, como por sus posiciones en temas de política internacional —Cuba, los conflictos centroamericanos, los votos en Naciones Unidas— entre otros temas. El acercamiento a Estados Unidos en la última década se ha visto acompañado por el reconocimiento de ese país del pluralismo de la sociedad mexicana y de su proceso de democratización. Sin duda, se mantendrá el interés de influir en las decisiones del gobierno mexicano, tanto en el ámbito interno como en su polí-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

tica internacional —que no siempre ha coincidido con la estadounidense, tanto en varios temas de la agenda multilateral como en la consideración de casos críticos de las relaciones interamericanas— teniendo en cuenta el papel de Estados Unidos en el mundo y la asimetría en la relación bilateral.

En segundo lugar, a pesar de las dificultades encontradas en la transición política mexicana, como lo evidenciaron las elecciones de 2006, las posibilidades de desestabilización de su vida política y de una injerencia externa parecen remotas. A partir del fin de la Guerra Fría, Cuba, cuyo gobierno se abstuvo de intervenir en los asuntos internos de México a cambio de la política seguida hacia la isla (Covarrubias, 1998), perdió la relevancia y el valor estratégico que tuvo en el hemisferio, al abandonar su apoyo a los movimientos revolucionarios y optar por una política pragmática acorde con las necesidades de su propia transición interna, por lo que no se prevén amenazas en ese sentido. De la misma manera, la pacificación de Centroamérica contribuyó a disminuir las tensiones en la frontera sur y los riesgos de conflicto, como ocurrió con Guatemala en la década de los ochenta, a raíz del flujo masivo de refugiados, las acciones de la guerrilla y las incursiones del ejército de ese país en Chiapas.

Lo que ha cambiado en los últimos años es la naturaleza de las amenazas, mismas que no se desprenden de la política gubernamental de otros países, sino de fenómenos transnacionales, como el narcotráfico, el crimen organizado, el tráfico de personas o el terrorismo. En la zona geográfica más cercana a México, en América Latina y el Caribe, la inestabilidad política y la agudización de la crisis en varios países del continente, así como la proyección internacional de situaciones conflictivas internas, como la de Colombia, han repercutido negativamente en las relaciones interamericanas, poniendo en riesgo la vigencia de los principios básicos del derecho internacional (Heller, 2002: 89). La crisis provocada en marzo de 2008 por la incursión armada colombiana a fin de destruir un campamento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en territorio ecuatoriano, en la que se encontraba uno de sus más importantes dirigentes, resultó ilustrativa en más de un sentido. Además de las consideraciones de política internacional derivadas de las acusaciones y contraacusaciones de los gobiernos involucrados, el hecho de que varios estudiantes mexicanos se vieran involucrados en el incidente, incluso a costa de la vida de cuatro de ellos, suscitó polémicas sobre la naturaleza de los vínculos existentes entre organizaciones mexicanas y entidades extranjeras. En el caso de Colombia, la evolución de los acontecimientos indica que las FARC han sufrido

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

severos golpes en su estructura y en su capacidad de acción, a la vez que ha aumentado su desprestigio tanto en el ámbito interno como ante la opinión pública mundial. Sin embargo, no debe desestimarse su presencia en el terreno y sus vínculos con el narcotráfico, el cual prosigue sus actividades delictivas, como lo demuestran el crecimiento de producción de cocaína (27% en 2008, de acuerdo con informes de Naciones Unidas) y su exportación a Estados Unidos y Europa. No se puede ignorar, tampoco, que las relaciones interamericanas se han adentrado en una nueva era de tensiones, en virtud de las diferencias existentes con relación a acontecimientos recientes en países de la región y el papel de Estados Unidos (Heller, 2000). La crisis de Honduras a partir de la destitución forzada y anticonstitucional del presidente Zelaya, en junio de 2009, y su desenlace en las elecciones de noviembre, han mostrado las divisiones existentes así como el fracaso de los esfuerzos de mediación regional, tanto por medio de la Organización de Estados Americanos (OEA) como del Grupo de Río. Más grave aún, la crisis de Honduras representa sin duda un retroceso en el proceso de democratización de América Latina en un periodo en el que la crisis económica mundial tiene efectos desestabilizadores para las instituciones políticas en la región. A ello se añaden las tensiones prevalecientes entre Colombia y Venezuela, agudizadas por el fortalecimiento de las relaciones militares entre Bogotá y Washington a raíz del acuerdo de utilización de bases militares en el país, lo cual no ha dejado de producir preocupación en América del Sur. Finalmente, debe mencionarse que existen fricciones en el continente americano derivadas de conflictos territoriales y de límites fronterizos no resueltos, susceptibles de enturbiar el ambiente regional.

En los últimos años, México ha enfrentado otros desafíos que amenazan sus instituciones y el Estado de derecho. La acción del narcotráfico y del crimen organizado alcanzó niveles sin precedentes por su grado de incidencia en la vida nacional, amenazando la integridad de personas e instituciones, la seguridad pública, el Estado de derecho e incluso la estabilidad política.[12] En el marco de la compleja relación bilateral, que se ha intensificado desde la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el tema de la seguridad ha ocupado un lugar preponderante de la agenda bilateral. Por su posición estratégica junto al principal mercado de consumo de drogas en el mundo, México desempeña un papel funda-

[12] Para revisar antecedentes acerca del desarrollo que ha tenido el narcotráfico en México véase Toro, 1995.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

mental para el tráfico de estupefacientes provenientes de Sudamérica, al tiempo que produce drogas ilícitas para el mercado estadounidense.

• Cerca de 90% de la cocaína proveniente de Sudamérica pasa por territorio mexicano.

• México es principal productor externo de mariguana y de anfetaminas importadas por Estados Unidos, si bien este país produce más de ambas sustancias en su propio territorio.

• México es el segundo proveedor de heroína para el mercado estadounidense, aun cuando representa un pequeño porcentaje de la producción mundial.

La existencia de grandes carteles —los de Tijuana, Sinaloa y el Golfo, principalmente—, que se han posicionado en el tráfico de drogas y la lucha por el control de mercados en diversos estados de la República, se ha visto a su vez alimentada por el consumo, el tráfico de armas y los flujos financieros provenientes de Estados Unidos, que alimentan el tráfico de drogas. En particular, los comerciantes de armas estadounidenses proporcionan la mayoría de las armas sofisticadas que se introducen en México para uso del narcotráfico, mientras que muchos de los precursores químicos son producidos en Estados Unidos o internados a México desde puertos estadounidenses. Por su parte, las instituciones financieras son utilizadas para el lavado de dinero que sostiene las actividades de los carteles.

Después de años de recriminaciones, la cooperación bilateral contra el narcotráfico aumentó sensiblemente desde el año 2000, alcanzando niveles sin precedente desde el ascenso al poder de Felipe Calderón, en diciembre de 2006. Las acciones emprendidas en diversos estados de la República, con la participación directa de unidades del Ejército mexicano, en conjunción con la Policía Federal, las extradiciones de connotados narcotraficantes y la cooperación bilateral en materia de inteligencia en contra de las organizaciones criminales han tenido un alto perfil.

Sin embargo, se ha reconocido que la dimensión de la tarea y sus múltiples facetas requieren acciones consistentes en áreas diversas, que abarcan desde la reforma del sistema judicial y de las instituciones policiacas, tanto en sus ámbitos federal como estatales, hasta la consolidación de los derechos humanos. Se ha reconocido también la responsabilidad conjunta de Estados Unidos y de México como un principio toral para la lucha eficaz en contra del flagelo del narcotráfico (WWICS, 2009). Con base en ello, se lanzó

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

la llamada Iniciativa Mérida, como un programa bilateral destinado a fortalecer las capacidades institucionales. De la misma manera, se ha reconocido que Estados Unidos debe realizar mayores esfuerzos para reducir la demanda y consumo de drogas, así como en las tareas de la lucha en contra del tráfico de armas.

El flujo ilegal y el uso de las llamadas "armas pequeñas y ligeras" y su utilización por parte del crimen organizado han tenido una importante repercusión sobre la seguridad nacional y la estabilidad no sólo de México, sino de la región latinoamericana en su conjunto. La violencia asociada a las mismas ha provocada miles de muertes en los últimos años. Como es ampliamente reconocido, las armas pequeñas son las más utilizadas en los conflictos civiles, así como por el terrorismo, el crimen organizado y la delincuencia común, siendo América Latina la región del mundo en la que más se producen muertes por armas de fuego. Se trata, además, de la única categoría de armas que no está bajo el monopolio del Estado, sino que también se encuentran en manos de particulares, a título privado. A la producción lícita, que comprende entre siete y ocho millones de armas al año, debe añadirse la producción ilícita que se extiende a países en conflicto. Al tráfico y la intermediación ilícitos de estas armas se suma la enorme disparidad en las legislaciones civiles para regular la posesión civil.[13]

México ha insistido en la importancia de aplicar un enfoque integral, que debe incluir varios niveles, desde la acción concertada en el ámbito multilateral, hasta las acciones regionales y subregionales, pasando por la movilización de la sociedad.

En el plano multilateral, el Programa de Acción para Prevenir, Combatir y Eliminar el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos, adoptado por Naciones Unidas en 2001, ha resultado insuficiente al no ser jurídicamente vinculante, en particular en lo que toca al instrumento de marcaje y rastreo de las armas y al no abordar, entre otras cuestiones, el tema del tráfico ilícito de municiones. Revisado en julio de 2008, no se llegaron a producir nuevos avances significativos en la aplicación del mencionado plan.

En el caso específico de México, es evidente que la relativa facilidad con la que se pueden adquirir armas en el territorio estadounidense favorece su trasiego a nuestro país, con las consecuencias funestas que ello implica. La situación se complica aún más con la intervención del crimen orga-

[13] Para más información acerca de este tipo de armamento véase Small Arms Survey, Geneva, 2009.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

nizado y el vínculo existente entre narcotráfico y armamentos. De ahí la importancia de que los mecanismos bilaterales y regionales de cooperación y coordinación se hayan venido perfeccionando.

Por las razones arriba mencionadas y ante la dimensión que representa para México el desafío del crimen organizado, la atención se ha focalizado más en la relación bilateral desde la entrada en funciones del gobierno del presidente Felipe Calderón. La Iniciativa Mérida entre Estados Unidos, México y Centroamérica fue adoptada como una esfuerzo en materia de seguridad, tendiente a maximizar las acciones para combatir las amenazas del tráfico de drogas, del crimen transnacional y del terrorismo en el hemisferio occidental, a partir de las estrategias desplegadas por cada país y de la ampliación de la cooperación bilateral y regional frente al crimen transnacional. La iniciativa representa un compromiso de cooperación para combatir el narcotráfico y el crimen organizado a partir de tres ámbitos: *a*] las acciones que México emprende para enfrentar la problemática con todos los medios a su alcance; *b*] las estrategias que aplica Estados Unidos en su territorio con el mismo propósito, como es intensificar sus esfuerzos para abatir la demanda de drogas en su territorio e impedir el tráfico hacia México de armamento, dinero en efectivo y precursores químicos, y *c*] la cooperación bilateral que complementa y fortalece los respectivos esfuerzos internos.

Para México la lucha contra el narcotráfico ha implicado de manera creciente destinar cuantiosos recursos que podrían ser aplicados a otros objetivos del desarrollo económico y social. En ese contexto, el gasto en seguridad, por medio de las siete instancias gubernamentales involucradas, ha alcanzado el monto de 2.5 billones de dólares anuales, lo cual representa un incremento de 24% respecto del presupuesto de 2006 del sexenio del presidente Vicente Fox. Para fortalecer las capacidades operativas de las instituciones y dependencias de México la Iniciativa Mérida considera la transferencia de equipo y de recursos técnicos en especie, incluyendo programas de entrenamiento e intercambio de expertos. A diferencia del Plan Colombia, se insistió en su presentación que la iniciativa no incluye el despliegue de personal militar de Estados Unidos en México y que las estrategias tendientes a una mayor cooperación estarán fundamentadas en el respeto de la soberanía, la jurisdicción territorial y las disposiciones jurídicas de cada país, basadas en los principios de confianza mutua, responsabilidad compartida y reciprocidad.[14]

[14] Para profundizar en los antecedentes de la Iniciativa Mérida y sus repercusiones en la relación bilateral México-Estados Unidos véase Velázquez y Schiavon, 2009.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

A fin de llevar a cabo la Iniciativa Mérida y una vez que el gobierno de México rechazó condicionamientos políticos inaceptables y que fueron acordados los términos de la cooperación bilateral, el gobierno de Estados Unidos requirió del Congreso la aprobación de 400 millones de dólares para el año fiscal 2008 a fin de consolidar los esfuerzos que viene realizando el gobierno de México con sus propios recursos y como parte de una solicitud de financiamiento multianual por un monto total de 1.4 billones de dólares por un periodo de tres años. Además, se incluye una solicitud de 50 millones de dólares para Centroamérica a fin de impulsar la cooperación regional.

Sin embargo, diversos informes internacionales relativos al narcotráfico y a las actividades de las organizaciones criminales transnacionales sostienen que las políticas seguidas, por más de una década, para detener el flujo de drogas proveniente del área andina hacia los dos principales mercados —Estados Unidos y Europa— se han revelado insuficientes e inefectivas. La oferta y demanda de cocaína se han mantenido estables, a la vez que el consumo en los países de tránsito se ha incrementado notablemente. Desde la perspectiva del consumo, pocos avances se han registrado en su reducción y prevención, mientras que el crimen organizado ha mostrado su capacidad de adaptarse a la globalización, gracias a sus cuantiosos recursos. Redes criminales cada vez más sofisticadas, bien armadas, financiadas e interconectadas han proliferado en ambos lados del Atlántico, con capacidad desestabilizadora para el Estado de derecho y los procesos democráticos, al alimentar conflictos sociales en el campo y fomentar la inseguridad y la violencia en las ciudades, al tiempo que extiende su campo de acción en África Occidental, misma que se ha convertido en un importante punto de acceso al mercado europeo.

La cooperación internacional y los esfuerzos nacionales en muchos países latinoamericanos siguen siendo insuficientes y la construcción de enfoques comunes es todavía una tarea pendiente. La creciente amenaza que representa para la seguridad de los países latinoamericanos el crecimiento de las actividades criminales está asociada también a la pobreza extrema, las desigualdades sociales y la insuficiencia de las políticas de desarrollo. En el caso de México, el nivel de penetración que han alcanzado las organizaciones delictivas y la sofisticación de los medios con los que cuentan exigirán a largo plazo la atención continua por parte del gobierno y la estrecha cooperación con Estados Unidos y países del continente americano, dada la naturaleza transnacional del fenómeno.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

El gobierno demócrata de Barack Obama ha reconocido la responsabilidad compartida que representa dicha problemática y manifestado su intención de fortalecer las relaciones con México, en un momento en el que la preocupación por la amenaza que representa la violencia y las acciones del crimen organizado para la seguridad de las instituciones mexicanas, e incluso para Estados Unidos, ha crecido notablemente en diferentes círculos estadounidenses.

En materia de lucha contra amenazas terroristas, la cooperación bilateral también se ha incrementado notablemente para supervisar con más eficacia el control de las fronteras y los flujos de bienes y personas. En 2002 se adoptó el llamado Acuerdo de Frontera Inteligente, similar al que mantiene Estados Unidos con Canadá. La Alianza para la Prosperidad y la Seguridad de América del Norte, lanzada en 2005 por los tres países de América del Norte, ha tenido como propósito fortalecer las medidas de cooperación en diferentes ámbitos.

La migración ocupará un lugar creciente en la agenda internacional, dadas las tendencias provenientes del mundo en desarrollo y las políticas cada vez más restrictivas por parte de los países más desarrollados. El tema migratorio seguirá asociado al desarrollo mexicano y a la estabilidad regional y, más allá de la relación bilateral con Estados Unidos, deberá integrarse a la agenda de la cooperación multilateral, dado su efecto en la globalización (Heller, 2006b). Sin embargo, desde finales de 2008, en el marco de la recesión de la economía estadounidense y la mayor efectividad de las medidas antimigrantes, se observa una disminución de los flujos migratorios hacia aquel país, el retorno de migrantes al territorio nacional y la reducción del monto de las remesas, que habían aumentado considerablemente en los años anteriores. Ello supondrá mayores presiones sociales, dada la tendencia igualmente recesiva de la economía mexicana y el incremento del desempleo.

En el curso de los últimos años, el cambio climático se ha convertido en uno de los temas más apremiantes de la agenda internacional, en virtud de sus consecuencias en todo el planeta, en general, y en distintos países y regiones del mundo, independientemente de su nivel de desarrollo. De no producirse cambios drásticos en el tratamiento de la problemática ambiental, se incrementarán sensiblemente los conflictos entre los estados por los recursos naturales, se afectarán la producción agrícola y las cosechas, continuará la degradación de los ecosistemas y aumentarán los riesgos para la seguridad alimentaria. El calentamiento de la Tierra implica también ries-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

gos para la propagación de enfermedades tropicales, la mortalidad y la migración forzada. Diversos estudios científicos prevén cambios muy importantes en distintos territorios, respecto de como los conocemos hoy en día, principalmente en zonas costeras e islas, que bien podrían quedar sumergidas por el deshielo de los glaciares y la elevación del nivel del mar. Asimismo, la desertificación afectará la geografía política contemporánea y de ahí que el derecho internacional, incluyendo el derecho del mar, deberá adaptarse a conflictos territoriales de nueva naturaleza. Diversos estudios científicos consideran a México una de las regiones que se verán más afectadas por el cambio climático de no producirse modificaciones en sus manifestaciones más extremas.[15] Ello explica la importancia de la estrategia nacional que se aplique en términos de adaptación y mitigación, y del fortalecimiento de la cooperación internacional en la materia. En ese marco, las negociaciones sobre la Convención de Cambio Climático y el futuro del Protocolo de Kioto, que debían desembocar en un nuevo acuerdo multilateral en Copenhague, en diciembre de 2009, no alcanzaron sus objetivos en virtud de las diferencias existentes entre los países industrializados (en particular la Unión Europea), dispuestos a realizar reducciones significativas de emisiones de dióxido de carbono en el mediano y largo plazos, y la renuencia de los países emergentes de mayor peso (China, India y, en cierta medida, Brasil) a asumir compromisos significativos vinculantes para los países en desarrollo que afectarían el impulso de su desarrollo económico. En el caso de Estados Unidos, el gobierno de Obama se vio condicionado por las decisiones que deberá tomar el Senado en la primavera de 2010, lo cual limitó su margen de maniobra y las posibilidades de un acuerdo legalmente vinculante en Copenhague.

Sin embargo, es de esperarse que de la XV Conferencia de las Partes de la Convención de Cambio Climático, con la participación de numerosos jefes de Estado, no alcance sus objetivos de lograr un acuerdo jurídicamente vinculante, aunque sí un acuerdo político que comprometa a las partes a alcanzarlo el año próximo y fije un calendario que conduzca a una negociación exitosa en la XVI Conferencia de las Partes que se celebrará en México en 2010. México ha estado particularmente activo y ha venido impulsando la adopción de un "fondo verde" de financiamiento, de acuerdo con los prin-

[15] Un estudio sectorial y detallado acerca de los efectos que el cambio climático ha tenido y tendrá en México lo encontramos en Magaña *et al.*, 2004. Con respecto a la estrategia que el gobierno mexicano ha puesto en práctica para tratar de revertir esta situación se puede consultar Comisión Intersectorial de Cambio Climático, 2007.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

cipios de responsabilidad, equidad y capacidad de los estados, que comprometa a países industrializados y emergentes a partir de las responsabilidades comunes, pero diferenciadas.

Las crisis alimentaria y de la energía han mostrado en los países más vulnerables del mundo los riesgos que ellas implican para la estabilidad política; de ahí que las negociaciones multilaterales en la materia y la capacidad de reacción por parte de la comunidad internacional resulten fundamentales. El debate sobre la reforma energética en México —y en otros países— influirá de manera decisiva en el desarrollo sostenible. Por ello, habrá que preguntarse si las instituciones internacionales están prestas para responder a los nuevos desafíos que entrañan para la humanidad los nuevos temas de la agenda internacional.

El fin de la Guerra Fría, a diferencia de las dos guerras mundiales, no abrió paso a una reorganización institucional de las relaciones internacionales que tomase en cuenta los profundos cambios ocurridos en el mundo desde la creación de la Organización de las Naciones Unidas, en 1945. En la actualidad se ha hecho evidente el profundo desajuste entre un marco multilateral creado en otras circunstancias y los desafíos que enfrenta la comunidad internacional en la primera década del siglo XXI. Si bien la reforma de la ONU resulta imprescindible, los desacuerdos entre los estados miembros la han obstaculizado en sus aspectos fundamentales. Desde hace más de 15 años se viene discutiendo el tema de la reforma del Consejo de Seguridad, cuya integración resulta anacrónica, pues no es representativa del mapa político contemporáneo al ser excluidos países de gran peso económico o de mayor influencia en sus respectivas regiones. Las divergencias entre los países que deben integrarse o no como nuevos miembros permanentes adicionales a los existentes y la postura de los cinco miembros permanentes, más interesados en preservar su estatus y sus privilegios que en promover una genuina reforma, han impedido el logro de reformas aun modestas, como las que ha apoyado México en el sentido de una ampliación del Consejo de Seguridad para que éste sea más legítimo y representativo, con nuevos miembros no permanentes que podrían ser reelectos uno o más periodos, lo cual no ocurre hoy en día (YCSG, 2005). México deberá continuar participando activamente en este proceso, sobre la base de su peso en América Latina y su condición de décimo contribuyente de la ONU. Independientemente de ello, la decisión de México de participar en el Consejo de Seguridad en el bienio 2009-2010 ha reflejado la voluntad de desarrollar una política exterior activa en materia de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

En contraste con lo que sucede en el plano político en la ONU y en función de su peso propio, México participa desde 2003 en el llamado Diálogo Ampliado que sostiene, junto con Brasil, China, India y Sudáfrica, con el Grupo de los Ocho de las naciones más industrializadas sobre temas específicos que ocupan una parte importante de la agenda internacional, como es el caso del cambio climático y el calentamiento global. Si bien existen reticencias a ampliar el Grupo de los Ocho, cada día es más evidente que la gobernanza internacional requiere de la participación más activa de los países más representativos en la economía mundial y en la gestión de los temas de la globalización. Prueba de ello es que, a raíz de la severa crisis financiera de fines de 2008, se ha estado reuniendo el llamado G-20, cuyos orígenes se remontan a las crisis sufridas 10 años antes. De ahí la importancia de reformar las instituciones multilaterales, así como las agrupaciones —como el Grupo de los Ocho— cuyas resoluciones serán decisivas para la promoción de la estabilidad, la paz y la seguridad internacionales.

Como se señalaba, en el bienio 2009-2010, México ha asumido mayores responsabilidades internacionales, participando por cuarta ocasión en la historia en el Consejo de Seguridad,[16] lo cual le ha permitido tener una presencia más significativa en el escenario mundial, con una participación activa y debidamente sustentada en los asuntos que integran su agenda. Lo anterior ha obligado al gobierno a definir una posición más precisa en torno a los principales temas que la componen, que abarcan desde los conflictos africanos de gran envergadura, como Darfur o la República Democrática del Congo, al Medio Oriente con todas sus aristas, pasando por las amenazas que se derivan de la proliferación nuclear, como en los casos de Irán y Corea del Norte. Ello, además de abrir una perspectiva con otros países electos del Consejo de África y Asia, ha intensificado la naturaleza de su relación con los cinco miembros permanentes, siendo valoradas sus posiciones en la adopción de las decisiones de mayor repercusión del principal órgano de la ONU encargado del mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales, lo cual representa un capital político que no deberá desaprovecharse en el futuro, cuando se redefina el curso de las relaciones internacionales, con un nuevo esquema multipolar.

Las nuevas tensiones internacionales derivadas de la evolución reciente de la economía y de la política mundial a las que hemos aludido a lo largo

[16] Para más información sobre las participaciones previas de México en el Consejo de Seguridad véanse Heller, 1986; 2008: 436-452.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

de este ensayo, aunadas a la problemática de seguridad, migración y cambio climático, entre otros factores, delimitarán sin duda el debate de los próximos años en torno al modelo de desarrollo, que habrá de prevalecer a fin de afrontar con éxito los múltiples desafíos que enfrenta México al celebrarse el bienio de su Independencia y el centenario de la Revolución. La necesaria revisión de la agenda interna de México, derivada de los límites de su modelo de desarrollo y de las circunstancias críticas en las que se ha desenvuelto en los últimos años, que coinciden con una profunda crisis internacional sin precedente en distintas vertientes, obliga a una mayor reflexión de la clase política sobre el proyecto del país que queremos ser y su inserción en el mundo. Ello representa un enorme reto, que ofrece tanto costos como oportunidades y que habrá que asumir con responsabilidad.

REFERENCIAS

Allison, G., 2010. Nuclear disorder, *Foreign Affairs* **89** (1): 84-85.

Benítez Manaut, R., 2005. *Seguridad hemisférica: debates y desafíos*. México, CISAN, UNAM.

Buckley, M., y R. Singh (eds.), 2006. *The Bush Doctrine and the War on Terrorism. Global Responses, Global Consequences*. Nueva York, Routledge.

Buzan, B., O. Waever y J. de Wilde, 1998. *Security: A New Framework for Analysis.* Boulder, Lynne Riener.

Comisión Intersectorial de Cambio Climático, 2007. *Estrategia Nacional de Cambio Climático*. México, Semarnat.

Covarrubias, A., 1998. Cuba: un estudio de caso para la política regional de México en la posguerra fría, en I. Bizberg (comp.), *México ante el fin de la Guerra Fría*. México, El Colegio de México, pp. 339-374.

Ferguson, C.D., 2010. The long road to zero, *Foreign Affairs* **89** (1): 86-94.

García Robles, A., 1982. *El nuevo orden internacional y el desarme*. México, Partido Revolucionario Institucional.

Heller, C., 1984. El Grupo de Contadora en la crisis centroamericana, en varios autores, *México-Estados Unidos 1983*. México, El Colegio de México.

Heller, C., 1986. México y el Consejo de Seguridad, en *México en las Naciones Unidas*. México, Secretaría de Relaciones Exteriores, pp. 245-261.

Heller, C., 1990. Tendencias generales de la política exterior del gobierno de Miguel de la Madrid, *Foro Internacional* **XXX** (3/119): 380-397.

Heller, C., 1994a. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena, en O.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Pellicer (comp.), *Las Naciones Unidas hoy. Visión desde México*. México, Secretaría de Relaciones Exteriores-Fondo de Cultura Económica, pp. 230-231.

Heller, C., 1994b. México y el desarme en el decenio de los ochenta, en C. Sepúlveda (comp.), *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*. México, Fondo de Cultura Económica, pp. 233-261.

Heller, C., 2000. Las perspectivas del sistema interamericano en la era de la globalización, en *Curso de Derecho Internacional XXVII*. Washington, D.C., Organización de los Estados Americanos, pp. 143-186.

Heller C., 2001. México en el contexto de las relaciones interamericanas, en R. Fernández de Castro (coord.), *Los desafíos para México en 2001*. México, ITAM.

Heller, C., 2002. Los principios de la política exterior a la luz del nuevo contexto internacional, en R. Fernández de Castro (coord.), *Cambio y continuidad en la política exterior de México*. México, Ariel, pp. 77-93.

Heller, C., 2003. La crisis de Iraq y los desafíos para la seguridad internacional, en R. Fernández de Castro (coord.), *En la frontera del imperio*. México, Ariel, pp. 41-55.

Heller, C., 2006a. La OEA y los desafíos para la concertación hemisférica, en R. Fernández de Castro y E. Ruiz (coords.), *La agenda internacional de México 2006-2012*. México, Ariel, pp. 167-186.

Heller, C., 2006b. México y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familias, *Revista Mexicana de Política Exterior* 76-77: 9-25.

Heller, C., 2008. Continuidad y cambio en la participación de México en la Organización de las Naciones en Unidas, en A. Covarrubias (coord.), *Temas de política exterior*. México, El Colegio de México, pp. 445-449.

Magaña, V., J.M. Méndez, R. Morales y C. Millán, 2004. Consecuencias presentes y futuras de la variablidad y el cambio climático en México, en J. Martínez y A. Fernández Bremauntz (comps.), *Cambio climático: una visión desde México*. México, Instituto Nacional de Ecología, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, pp. 103-214.

Marín Bosch, M., 1977. México y el desarme, *Foro Internacional* **XVIII** (1/69): 139-154.

Mistry, D., 2006. Diplomacy, domestic politics and the U.S.-India nuclear agreement, *Asian Survey* **46** (5): 675-698.

Mullen, R.D., 2009. Afghanistan in 2008: State building at the precipice, *Asian Survey* **49** (1): 28-38.

Panofsky, W.K.H., 2007. Nuclear insecurity. Correcting Washington's dangerous posture, *Foreign Affairs* **86** (5): 109-118.

Sestanovich, S., 2008. What has Moscow done? *Foreign Affairs* **87** (6): 12-28.

Small Arms Survey Geneva, 2009. *Small Arms Survey 2009: Shadows of War*. Cambridge, Cambridge University Press.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Tellis, A., 2006. The evolution of U.S.-India ties: Missile defense in an emerging strategic relationship, *International Security* **30** (4): 113-151.

Toro, M.C., 1995. *Mexico's "War" on Drugs. Causes and Consequences*. Londres, Lynne Rienner.

Velázquez, R., y J. Schiavon, 2009. La Iniciativa Mérida en el marco de la relación México-Estados Unidos. Documento de trabajo, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Verdier, D., 2008. Multilateralism, bilateralism, and exclusion in the nuclear proliferation regime, *International Organization* **62** (3): 439-476.

WWICS, 2009. *The United States and Mexico: Towards a Strategic Partnership. A Report of Four Working Groups on U.S.-Mexican Relations*. Washington, D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars, Mexico Institute, en <*http://www.wilsoncenter.org/news/docs/The%20U.S.%20and%20Mexico.%20Towards%20a%20Strategic%20Partnership.pdf*>.

YCSG, 2005. *Reforming the United Nations for Peace and Security. Proceedings for a Workshop to analyze the Report of the High-level Panel on Threats*, Challenges and Change. New Haven, Yale Center for the Study of Globalization, en <*http://www.ycsg.yale.edu/core/forms/Reforming_un.pdf*>.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

3
MÉXICO: LA DIPLOMACIA EN TORNO AL DESARME

*Eugenio Anguiano**

CONTENIDO

Introducción 90
Esfuerzos internacionales de desarme 92
Segunda Guerra Mundial y surgimiento de un nuevo orden internacional 94
Optimismo en la ONU en materia de desarme, 1946-1948 102
La Guerra Fría y el surgimiento de estructuras de seguridad al margen de la ONU, 1949-1960 104
El inicio de los foros internacionales de desarme más eficaces y la participación de México, 1961-1978 108
Hacia el fin de la Guerra Fría, 1979-1989 113
El resurgimiento del desarme en 1990-2000 y la crisis de la diplomacia multilateral, 2001-2008 114
El gobierno de Barack Obama despierta optimismo en materia de desarme 125
El futuro 129
Referencias 131

* Profesor-investigador asociado del Centro de Investigación y Docencia Económicas: <*eugenio.anguiano@cide.edu*>.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

INTRODUCCIÓN

Las preocupaciones de los gobiernos de diferentes estados-nación por frenar el armamentismo de muchos de ellos son tan antiguas como las guerras internacionales. Armarse es también un asunto vinculado estrechamente con la seguridad de los países y con apetitos de expansión y dominación de algunos de ellos. Por eso ha sido imposible que, mediante acuerdos políticos, se ponga fin al problema de la construcción y acumulación de arsenales bélicos. A fines del siglo XIX y principios del XX se efectuaron los primeros esfuerzos de diplomacia multilateral para inducir a naciones soberanas a aceptar límites a la posesión de armas, en medio de una etapa de paz mundial relativamente prolongada, al menos entre las potencias europeas que aspiraban a formar un armonioso concierto de naciones.

Ese equilibrio se rompería para dar lugar a la primera Guerra Mundial, al final de la cual los vencedores trataron de revivir los esfuerzos de desarme a fin de prevenir otro conflicto bélico de tal envergadura. No tuvieron éxito, a pesar de la creación del primer organismo global destinado a conciliar diferencias y a crear las condiciones para la preservación de la estabilidad colectiva y la paz mundial. Los vencidos de la guerra, particularmente Alemania, no estaban conformes con el *statu quo ex post* y se prepararon militarmente para cambiarlo, al tiempo que el fascismo hacía su aparición en Italia y echaba a andar la producción de armas para secundar sus apetitos hegemónicos, mientras que en Asia el militarismo japonés hacía lo mismo, en busca del dominio geopolítico en el Pacífico Occidental.

A solamente 21 años de concluida la gran contienda bélica mundial de 1914-1918, en la que murieron millones de combatientes e hicieron su aparición las armas químicas, el tanque de guerra, los submarinos que torpedeaban barcos mercantes, y el avión, explotaría una nueva guerra internacional, caracterizada por el ataque a objetivos civiles con bombardeos aéreos masivos que cobraron millones de víctimas y destruyeron ciudades enteras, a la vez que se adoptaban programas de exterminio racial mediante el uso de gases químicos y gérmenes bacteriológicos, como el genocidio de judíos. El cierre de esa violencia descomunal sería el lanzamiento de dos bombas atómicas —la novedosa arma de capacidad destructiva masiva creada por el avance científico—, una en Hiroshima y la otra en Nagasaki.

La era atómica, que se inició con esos experimentos de destrucción, despertó entre dirigentes de países, políticos, estrategas y posteriormente otros sectores de las diferentes sociedades, la conciencia de que el mundo

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

debería impedir el uso de armas de destrucción masiva, como la nuclear, las químicas y biológicas, ello por medio de negociaciones internacionales que llevaran a convenios intergubernamentales con los cuales contener la proliferación de tales armas y lograr su eventual destrucción. No obstante que la lógica indicaba que sin desarme y sin la contención de la proliferación de las armas de destrucción en masa la existencia misma de la humanidad estaba en riesgo, los avances en ambos propósitos —desarme y no proliferación— han sido pobres a lo largo del siglo XX e inicios del actual.

En este ensayo se analiza la evolución que han seguido los esfuerzos por el desarme y por la preservación de la paz, y la participación de México en ese proceso, en el que, paradójicamente, fue la relación entre armas de destrucción en masa y la seguridad de las dos más grandes potencias surgidas de la segunda posguerra mundial lo que llevó a una expansión tecnológico-armamentista sin parangón en la historia, y luego, cuando esas potencias habían alcanzado el equilibrio del terror ("destrucción mutuamente asegurada") se hizo imposible una guerra entre ambas, impulsando ellas mismas acuerdos políticos para impedir que otros países desarrollaran igual o parecida capacidad de aniquilación.

La diplomacia mexicana de los primeros regímenes emanados de la Revolución se concentró en lograr el reconocimiento internacional, en defender la seguridad del nuevo Estado nacional y en preservar la integridad geográfica del país. Las escasas participaciones de México en conferencias internacionales de desarme se habían dado durante la era porfirista; pero en la década de los treinta del siglo XX el interés de la política exterior multilateral se desplazó a la defensa de la soberanía de países agredidos por potencias externas. Con la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1945 México intensificó su actuación internacional, siguiendo para ello una línea de defensa de la paz y seguridad globales, pero a partir de principios como los de la igualdad jurídica de las naciones y la no intervención.

El problema del armamentismo —estratégico (nuclear) y convencional— y de su opuesto, el desarme y la no proliferación, están estrechamente vinculados con las visiones que las potencias tienen de su propia seguridad y con sus posibilidades de crear acuerdos políticos, lo que implica límites a la autodeterminación soberana de los países, pero en aras de fines superiores como la paz y la seguridad universales. Por eso no fue fácil para una doctrina diplomática como la mexicana, meterse de lleno a la cuestión del desarme, lo cual hizo, primero, de manera accidental y luego, a partir de la década de los sesenta del siglo pasado, en forma premeditada. México

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

alcanzó su mayor prestigio internacional como activista en materia de desarme y no proliferación de armas de destrucción en masa a comienzos de la última década del siglo XX, pero a medida que el énfasis de los gobiernos mexicanos de los años noventa se trasladó al tema de la cooperación económica con América del Norte, dejó de privilegiarse la cuestión del desarme, que se consideró impráctica.

Es a fines de la primera década del siglo XXI, cuando el contrabando creciente de armas convencionales a nuestro país pone en riesgo la estabilidad interna, que se retoma el tema de la proliferación nuclear y la cuestión de los arsenales como parte sustantiva de los intereses nacionales de México. Como se verá en las siguientes páginas, nuestra diplomacia, que llegó a su punto culminante con la creación de la zona libre de armas nucleares de América Latina, ha vuelto a insistir en el tema del desarme y la no proliferación, porque los considera vitales para nuestro futuro, y no en aras de lograr un prestigio internacional, como todavía algunos piensan.

ESFUERZOS INTERNACIONALES DE DESARME

La posibilidad de lograr el desarme por medio de negociaciones entre estados-nación soberanos e independientes, dijimos, tiene apenas un poco más de un siglo de antigüedad. Se planteó por primera vez en las Conferencias de La Haya de 1899 y 1907, convocadas por el zar Nicolás II. México fue el único país de América Latina que participó en la primera de esas conferencias, además de otras 25 naciones de Europa y Asia, más Estados Unidos. Los principales logros de esta reunión fueron ciertos avances en materia de reglamentación de la guerra y la creación de un tribunal internacional de arbitraje, pero el esfuerzo falló en lo referente a su objetivo principal: la limitación de los armamentos.

La segunda conferencia de La Haya se retrasó debido a la guerra ruso-japonesa de 1905, librada principalmente en territorio chino, y finalmente se efectuó dos años más tarde de lo previsto, con el concurso de 43 países, incluidos 16 latinoamericanos,[1] además de México, que volvió a estar presente en estas negociaciones multilaterales de paz y control de armamentos. En esta ocasión los delegados buscaron ampliar los acuerdos de 1899

[1] Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, El Salvador, Ecuador, Guatemala, Haití, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

y agregar otros, en particular los relacionados con la guerra naval. Los elevados gastos militares de varios países europeos movieron a las potencias a buscar el control y la reducción de armamentos por medio de esas conferencias de La Haya, pero la creciente rivalidad entre Alemania, por un lado, y Gran Bretaña y Francia, por el otro, hizo imposible el avance en cuestión de desarme y la materialización de una tercera conferencia de paz, no obstante el manifiesto deseo de convocarla.

El estallido de la primera Guerra Mundial (1914-1918) terminó con cualquier posibilidad de negociaciones de desarme. En el caso de México, el triunfo del movimiento armado encabezado por Francisco I. Madero en 1911, seguido de su elección popular como presidente de la República y luego por el golpe militar de 1913 que dio lugar a una sangrienta guerra civil, concluida con el triunfo del Ejército Constitucionalista en 1917, apartó al país de los asuntos internacionales. Los coqueteos del gobierno de Venustiano Carranza con representantes del káiser Guillermo II (Tuchman, 1958: 243) y su decisión de mantener a México neutral en el conflicto europeo, aislaron internacionalmente al régimen revolucionario y crearon fricciones, principalmente con Estados Unidos, país que entró a la guerra europea en 1917, y con Gran Bretaña, no solamente por la neutralidad mexicana sino también por la nueva Constitución Política del país, cuyo artículo 27 establece el "dominio directo [de la nación] de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas" y otras limitaciones a los derechos de propiedad que eran incompatibles con la doctrina de esos países. México no fue invitado a la conferencia de paz de Versalles de 1919, ni a formar parte de la Sociedad de las Naciones, organización internacional que emanó de dicha conferencia.

El gobierno estadounidense de Thomas Woodrow Wilson (1913-1921) había decidido no reconocer al gobierno de Carranza, ni al surgido después del asesinato del jefe constitucionalista, de manera que, en la década de los veinte del siglo pasado, la política exterior mexicana se enfocó a regularizar sus relaciones con el poderoso vecino del norte y con el mayor número posible de países del mundo, siguiendo la práctica de evitar el uso explícito del reconocimiento de estados, por considerar que ellos existen en virtud de decisiones soberanas nacionales (Doctrina Estrada); en lugar de eso, por acuerdo y conveniencia mutua se negociaba el establecimiento de vínculos diplomáticos formales.

En esa tesitura, México ingresó a la Sociedad de las Naciones en septiembre de 1931 y su participación en el mayor foro internacional de la

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

época se caracterizó por privilegiar la defensa de la soberanía nacional ante episodios de grosera agresión de países poderosos a naciones débiles, por ejemplo, la invasión japonesa en el noreste de China, región conocida entonces como Manchuria; la agresión italiana en Abisinia (Etiopía); la participación de fuerzas aéreas y terrestres italo-alemanas en la guerra civil de España, del lado de los golpistas contra un gobierno legítimamente establecido,[2] y la anexión de Austria por parte de Alemania. En materia de desarme la diplomacia mexicana fue poco activa debido, tanto a que la Conferencia de Desarme languidecía en medio de una etapa caracterizada por el rearme alemán y la carrera armamentista en la que estaban inmersos otros países europeos y Japón, como por el poco interés de los gobiernos, desde el de Plutarco Elías Calles hasta el de Lázaro Cárdenas, por el tema del desarme más allá de los enunciados generales que diplomáticos y representantes mexicanos hacían a favor de la paz en foros internacionales o regionales.

SEGUNDA GUERRA MUNDIAL Y SURGIMIENTO DE UN NUEVO ORDEN INTERNACIONAL

En la segunda Guerra Mundial (1939-1945) México habría de participar a partir de mayo de 1942 del lado de la alianza creada el 1 de enero de ese año con el nombre de Naciones Unidas, originalmente con 26 países signatarios, entre ellos ocho latinoamericanos.[3] Esta alianza militar y política fue estructurada por las tres grandes potencias en lucha contra Japón y el nazifascismo europeo y sus aliados: Estados Unidos, el Reino Unido de la Gran Bretaña y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.[4]

Entre 1942 y 1945 se agregaron a ese bloque varios países más hasta llegar a 50 el número de asistentes a la Conferencia de San Francisco, efec-

[2] Es interesante notar que en el caso de la Guerra Civil española, el gobierno de Cárdenas (1934-1936) se manifestó por la intervención extranjera a favor de la República, mientras que potencias como Gran Bretaña y Francia adoptaron la tesis de la no intervención en un conflicto de carácter interno como suponían era el español.

[3] Cuba, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

[4] La URSS había suscrito en 1939 un Tratado de No Agresión con Alemania y en 1940 otro similar con Japón. El primero de ellos fue violado por Hitler al invadir la Unión Soviética en el verano de 1941, mientras el segundo lo dio por terminado Moscú al declararle la guerra al imperio japonés el 8 de agosto de 1945.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

tuada del 25 de abril al 26 de junio de 1945, de la cual resultó la Carta de la Organización de las Naciones Unidas. Aunque en dicho documento la palabra desarme se menciona únicamente en dos ocasiones (Marín, 2005: 12), los objetivos centrales de la organización propuesta eran —y son— los de preservar la paz, la estabilidad y la seguridad internacionales, de manera que a partir de la entrada en vigor del proyecto de San Francisco, en octubre de 1945, el tema del control de armamentos y su eventual eliminación, en especial los clasificados como de destrucción en masa, ocuparía un lugar prioritario en los esfuerzos de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad de la ONU.

Paradójicamente, la trágica utilización de bombas atómicas sobre las ciudades japonesas de Hiroshima y Nagasaki ocurrió pocas semanas después de concluida la Carta citada y cuando ya varios países signatarios de la misma depositaban los correspondientes instrumentos de ratificación. El inicio de la era atómica y el monopolio de la posesión de la bomba por parte de Estados Unidos fue una dura prueba para la voluntad política de las potencias aliadas —que lo serían sólo de ocasión—, promotoras de la nueva institución multinacional, en cuanto a encontrar un equilibrio funcional en materia de seguridad colectiva, en condiciones de asimetría de poder bélico y de la terrorífica capacidad tecnológica que suponía la nueva arma desarrollada por Washington, con participación casi simbólica de Gran Bretaña, el principal aliado de los estadounidenses.

El presidente Harry S. Truman anunció la noche del 6 de agosto de 1945, desde la Casa Blanca, que "hace 16 horas un avión estadounidense arrojó una bomba sobre Hiroshima (nueve de la mañana del 7 de agosto tiempo de Japón), [cuya potencia] es mayor a 20 000 toneladas de TNT y más de dos mil veces superior al poder de explosión del *grand slam* británico, la bomba más grande usada hasta ahora en la historia de la guerra" (Kessing's 1943-1945: 7366). Poco después, en otro anuncio oficial, difundido simultáneamente en Washington y Londres se daba cuenta de que "el uso de la bomba atómica, por primera vez en la historia de la guerra, era resultado del descubrimiento hecho por los aliados al separar el átomo; el más revolucionario descubrimiento en la historia de la humanidad" y más adelante se agregaba que debieron pasar 48 horas después de la "terrible explosión" para que pudieran tomarse fotografías de reconocimiento que mostraron la completa destrucción de 10.62 km^2 de Hiroshima, cuya superficie total era de 18.13 km^2. Entonces no se tenía idea de cuántas personas habían muerto, pero en la base aérea de Guam, de donde despegó la

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

superfortaleza portadora de la bomba, se calculaban en 100 000 las víctimas inmediatas. Dos días después se arrojó sobre la ciudad de Nagasaki una segunda bomba, descrita como aún más poderosa que la lanzada contra Hiroshima, y que había hecho ya obsoleta la primera bomba atómica utilizada por el hombre (Kessing's 1943-1945: 7366-7367).

En la Conferencia de Potsdam (17 julio-2 agosto de 1945) entre los "tres grandes" el presidente Truman había informado a Stalin sobre la existencia de la bomba atómica y la posibilidad de utilizarla contra Japón. Por esas fechas ya se había producido la rendición de Alemania (7 de mayo) y los angloestadounidenses continuaban la guerra contra Japón, mientras Moscú mantenía vigente el pacto de no agresión con ese país pero con el compromiso secreto, adquirido en Yalta, de que en el curso de 1945 la Unión Soviética entraría en guerra contra Japón luego de que ocurriera una de dos cosas: la rendición de Alemania o, si ésta no se diera, que transcurriera un plazo máximo de seis meses después de la Conferencia de Crimea (Yalta 4-11 de febrero).

Luego de haber experimentado la nueva arma de destrucción en masa sobre seres humanos y del fin de la segunda Guerra Mundial, las tres potencias victoriosas, que encabezaban el bloque de las Naciones Unidas, se dedicaron a la tarea de negociar un acuerdo de desarme para evitar una carrera armamentista y los riesgos de la proliferación de las armas atómicas y otras más antiguas, consideradas igualmente peligrosas (bacteriológicas y químicas).

A la Conferencia de San Francisco concurrieron estadounidenses, británicos y soviéticos con un proyecto completo para una "organización internacional de seguridad", que sus diplomáticos y expertos habían elaborado casi un año antes, con el concurso de representantes chinos; esto ocurrió en la Conferencia de Dumbarton Oaks (21 de agosto-9 de octubre de 1944), una casona histórica del siglo XVIII localizada cerca de Washington D.C. El proyecto establecía los propósitos, la membresía y los órganos principales de la nueva institución multinacional en ciernes, así como sus funciones. Estos últimos eran: una asamblea general, un consejo de seguridad compuesto de miembros permanentes y no permanentes cuya responsabilidad principal sería preservar la seguridad mundial y una corte internacional de justicia. El grueso de lo que sería la Carta de San Francisco había sido redactado antes de la histórica reunión de esa ciudad estadounidense por cuatro potencias militares en vías de ganar la guerra; los otros 46 países —incluido Francia— que suscribieron la Carta mencionada agregaron al

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

borrador surgido de Dumbarton Oaks únicamente la idea de un Consejo Económico y Social como órgano principal, más algunos ajustes menores. La lucha parlamentaria desplegada por las llamadas "potencias medias" y las 19 (aumentadas luego a 20 con la aceptación de Argentina) delegaciones latinoamericanas para eliminar o acotar la idea de un voto diferenciado en el Consejo de Seguridad y el virtual derecho de veto de los miembros permanentes —los cuatro grandes a los que luego se agregó Francia— resultó inútil, porque el esquema ya estaba amarrado desde el cónclave de 1944 y, posteriormente, ratificado en Yalta en febrero de 1945 por Roosevelt, Churchill y Stalin.

Cabe destacar que el 13 de noviembre de 1944 el Departamento de Estado estadounidense había anunciado que, cuatro días antes, el subsecretario de esa dependencia, Edward Stettinius, había informado a los embajadores de América Latina, con excepción de los de Argentina y de El Salvador, de los "objetivos básicos de *la Carta de las Naciones Unidas redactada* (drafted) *en Dumbarton Oaks* (las cursivas son nuestras)". Con esas palabras —recogidas en aquella fecha por los periódicos locales y extranjeros (*New York Times, Manchester Guardian, Montreal Daily Star*, etc.)— el gobierno de Estados Unidos notificaba a sus amigos del sur sobre el documento que daría nacimiento a la nueva organización internacional, el que, supuestamente, estaba apenas preparándose, pero para el que ya se tenían acuñados tanto el nombre como los elementos sustantivos del mismo. No hay que olvidar que, justamente al concluir los trabajos de la histórica casona, propiedad de la Universidad de Harvard, los participantes —Estados Unidos, Gran Bretaña, Unión Soviética y China— enviaron una invitación a los gobiernos aliados para que, el año siguiente (1945), acudieran a una gran conferencia en la ciudad de San Francisco.

De las reacciones inmediatas de los gobiernos latinoamericanos a la reunión con Stettinius, la más conocida es la del gobierno de Uruguay que, por medio de su embajador, pidió que en la propuesta organización internacional se dieran garantías a los estados pequeños, en cuanto que el número de miembros del consejo de seguridad propuesto sería fijado "de manera tal que se evitaran contingencias contrarias a los derechos y personalidades de las naciones pequeñas" (Kessing's 1943-1945: 6872).

Retomando la cuestión de desarme, de manera análoga a como procedieron las grandes potencias para la creación de la ONU, los ministros de Relaciones Exteriores de Estados Unidos (Byrnes), Gran Bretaña (Bevin) y la URSS (Molotov) se reunieron en Moscú del 15 al 27 de diciembre de

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

1945 y acordaron el establecimiento en las Naciones Unidas de una Comisión para el Control de la Energía Atómica, que debería ser sancionada por la Asamblea General pero trabajaría directamente con el Consejo de Seguridad. La comisión debería hacer propuestas específicas para: fomentar entre todas las naciones el intercambio de información científica básica para usos pacíficos de la energía atómica; el control de la energía atómica, hasta donde fuera necesario, para garantizar su empleo únicamente con fines pacíficos; la eliminación de los arsenales nacionales de armas atómicas y de las otras armas capaces de causar la destrucción en masa, y establecer salvaguardias efectivas, mediante inspecciones y otros medios, para proteger eficazmente a los estados que respeten sus compromisos contra los peligros de violaciones y evasiones. Integrarían la comisión los 11 miembros del Consejo de Seguridad —cinco permanentes y seis no permanentes— más Canadá, cuando éste no ocupara un asiento en el consejo. Se reconocía así la importancia del programa nuclear canadiense.

El acuerdo entre los tres grandes sería adoptado por unanimidad por la Asamblea General de la ONU (AGONU) en su primera sesión ordinaria —la primera parte de la cual se efectuó en Londres del 1 de enero al 13 de febrero de 1946—, en lo que sería la primera resolución de la historia de ese órgano. La asamblea mantuvo el contenido y la forma del acuerdo de Moscú[5] y sólo modificó ligeramente el nombre del organismo, que quedó como Comisión de Energía Atómica (CEA).

La participación de México en la creación de la ONU y en los trabajos iniciales de sus principales órganos, incluidos los subsidiarios relacionados con el desarme, fue activa dentro de los límites impuestos por el hecho de que el país no era potencia militar y su participación en la segunda Guerra Mundial había sido marginal y casi al final de la misma, en el llamado "teatro del Lejano Oriente".

El gobierno de Manuel Ávila Camacho (diciembre de 1940-noviembre de 1946) se caracterizó por una rectificación de varias políticas seguidas por su predecesor, destacando las políticas agraria y exterior. En cuanto a la segunda, hubo un gran acercamiento con el gobierno de Franklin D. Roosevelt quien durante su primer periodo (1933-1937), de los cuatro

[5] Este acuerdo fue sobre siete temas. Entre los seis diferentes al de la creación de la CEA estaban los tratados de paz con Italia, Rumania, Bulgaria, Hungría y Finlandia; la creación de la Comisión del Lejano Oriente y de un Consejo Aliado para Japón; la división temporal de Corea y la cuestión china (Keesing's 1946-1948: 7629-7631).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

consecutivos que residió en la Casa Blanca, había proclamado la *política del buen vecino* cuyo propósito era reparar los daños del abandono de América Latina por parte de Estados Unidos, acompañado de tensiones diplomáticas causadas por las intervenciones recurrentes de Washington en los asuntos internos de los demás países del hemisferio occidental, la mayoría de las veces para defender los intereses privados estadounidenses en la región.

Esa política fue una pequeña excepción a la posición clara de aislamiento general de Estados Unidos alimentada por una mayoría en el Congreso y por una opinión pública opuesta a la participación de su país en los conflictos y crisis internacionales de la época. Roosevelt abandonaría gradualmente tal aislamiento en su segundo periodo presidencial (1937-1941), ante el avance de las ambiciones geopolíticas de Alemania en Europa y de Japón en Asia-Pacífico y frente al estallido de la guerra en el viejo continente en septiembre de 1939. En respuesta a la arrolladora ofensiva alemana en Europa continental, en el verano de 1941 el presidente estadounidense suscribiría con Winston Churchill la llamada Carta del Atlántico para otorgar ayuda económica y material a Gran Bretaña, asediada por las fuerza alemanas.

Fue precisamente al final de este periodo cuando termina la política de aislamiento internacional, previo al ataque japonés a Pearl Harbor y a la consecuente entrada de Estados Unidos a la guerra mundial, que Ezequiel Padilla, secretario de Relaciones Exteriores durante el periodo 1940-1945, puso en práctica la política exterior de Ávila Camacho, denominada Doctrina Panamericana, de alineamiento de México y de casi todos los países latinoamericanos al bloque político-militar encabezado por Estados Unidos, Gran Bretaña y la Unión Soviética para enfrentar a las potencias del Eje.

Padilla articuló dicha doctrina reviviendo la Doctrina Monroe —encarnada, según él, en la política del buen vecino— como respuesta a los retos que el continente americano enfrentaría desde el exterior y la opuso al ideario del Partido Acción Nacional, creado por Manuel Gómez Morín y otros en septiembre de 1939, y a posiciones aún más extremas como la de José Vasconcelos, quien buscaba los elementos de una alianza regional en la herencia cultural de la hispanidad en contra de la influencia cultural protestante y anglosajona. El secretario de Relaciones Exteriores —calificado por muchos como anticomunista, entregado a los estadounidenses y a los intereses del capital privado, nacional y extranjero— (Enríquez Perea, 1992: 301-311) contribuyó significativamente a la consolidación del panamericanismo con la Conferencia Interamericana de la Guerra y de la Paz (Confe-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

rencia de Chapultepec) de marzo de 1945, y la vez aseguró la participación de México en la construcción de la ONU y de los fundamentos de un nuevo orden político mundial desde un plano, no de potencia bélica, sino de país con tradición pacifista y defensor de principios de convivencia internacional, como los de la libre autodeterminación de los estados y la no intervención, mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, etcétera.

En la Conferencia de San Francisco la delegación mexicana estuvo encabezada por el propio secretario Padilla, con la participación adicional de experimentados diplomáticos e internacionalistas como Luis Padilla Nervo, Rafael de la Colina, Luis Quintanilla del Valle y otros. Durante los trabajos de la conferencia, aparte de las cuatro comisiones y subcomisiones que se formaron para conducir debates y negociaciones en las que participaron varios países latinoamericanos, se estableció un comité ejecutivo para lidiar con los temas de mayor controversia formado por 14 países: los cinco grandes y ulteriores miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU, más otros nueve países entre los que estaban Brasil, Chile y México. Estas representaciones latinoamericanas y las llamadas potencias medias como Suecia y otras dieron la pelea en el comité ejecutivo a favor de la democratización del venidero Consejo de Seguridad, o cuando menos para limitar el ejercicio del veto por parte de los cinco miembros no permanentes del mismo, solamente a los casos donde se discutiera la aplicación de sanciones económicas o militares, pero no para la solución pacífica de disputas ventiladas en el consejo, lo que obligó a los "cinco grandes" a redactar una posición conjunta, en la que reiteraron la necesidad de mantener sin cambio el proyecto del consejo surgido de Dumbarton Oaks y ratificado en Yalta; la Asamblea General adoptó dicho proyecto por 30 votos a favor, uno en contra (de Cuba) y 15 abstenciones, entre ellas la de México.

El activismo diplomático mexicano en San Francisco puede sintetizarse en tres instancias, que reflejan la adecuación de la Doctrina Panamericana a principios de política exterior derivados de la Doctrina Carranza, que podría considerarse como antitética al revisionismo del gobierno de Ávila Camacho. Dichas instancias son: la defensa del ingreso de Argentina a la ONU, al que se oponían la Unión Soviética y otros países, sobre la base de los acuerdos regionales de Chapultepec y de que, casi al final de la conflagración mundial, ese país le había finalmente declarado la guerra a las potencias del Eje, no obstante las obvias simpatías del régimen peronista por el fascismo italiano y el nazismo alemán; la declaración de México, hecha por Quintanilla al final de la Conferencia de San Francisco, de ratificar el

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

concepto de que el ingreso a la ONU debería quedar abierto a los "Estados amantes de la paz que acepten las obligaciones de la Carta constitutiva, excepto a los gobiernos derrotados del Eje y a todos aquellos impuestos por medios militares por dicho Eje, como la España falangista" (Keesing's 1943-1945: 7417), y la ya relatada sobre votos diferenciados en el Consejo de Seguridad.

Durante la primera parte de la primera Asamblea General en Londres (enero-febrero de 1946, Westminster), México estuvo representado por el "embajador especial" (en realidad lo era ante el Reino Unido) Alfonso de Rosenzweig Díaz, de relativamente bajo perfil político en la delegación mexicana en comparación con la nutrida delegación que habría de participar en la segunda parte de la AGONU en Flushing Meadow, Nueva York, del 23 de octubre al 16 de diciembre de 1946. Padilla, que había tomado parte en la formalización de la ONU, ya no intervino en la primera AGONU porque se preparaba para la contienda presidencial mexicana y, en octubre de 1945, había dejado la titularidad de la Secretaría de Relaciones Exteriores; en su lugar se designaría a Francisco Castillo Nájera, diplomático veterano más afín con las posiciones de la era carrancista.

En las primeras seis semanas de trabajos de la Asamblea General se aprobaron resoluciones importantes, en particular la ya mencionada relativa a la creación de la Comisión de Energía Atómica. También se eligió a los integrantes del primer Consejo de Seguridad de la historia de la ONU, en su componente de miembros no permanentes, con la siguiente votación (se requería un mínimo de dos tercios de los participantes a la asamblea para que un país fuera electo: 34 votos): Brasil 47, Egipto 45, México 45, Polonia 39, Holanda 37 y Australia logró quedarse después de que declinara Canadá, luego de tres votaciones en las que ninguno de esos países alcanzaba el mínimo requerido.

De acuerdo con lo establecido, los miembros del consejo pasaban a formar parte de la CEA, por lo que México se encontró involucrado en el inicio de las negociaciones de desarme, dominadas y orientadas por Estados Unidos y la Unión Soviética, con cierto activismo de los otros tres miembros permanentes del consejo. El gobierno de Ávila Camacho designó a Luis Padilla Nervo como su representante permanente ante la ONU, quien también actuó en las actividades del Consejo de Seguridad apoyado por Rafael de la Colina. Castillo Nájera aparece en los anales de la ONU como representante mexicano ante el Consejo de Seguridad durante la segunda parte de la primera sesión de la AGONU, celebrada justo cuando en México

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

se producía el cambio de gobierno de Ávila Camacho a Miguel Alemán Valdés, cuyo secretario de Relaciones Exteriores sería Jaime Torres Bodet, quien en 1948 dejaría el cargo para ocupar la Secretaría General de la UNESCO.

En la historiografía diplomática mexicana se resalta la labor de Francisco Cástillo Nájera, Luis Padilla Nervo, Rafael de la Colina y Luis Quintanilla como los fundadores de una corriente multilateralista, que le traería muchos blasones a la política exterior nacional en cuestiones relativas al desarrollo de la cooperación internacional para el mantenimiento de la paz y la estabilidad política, y por ende del desarme, sin menoscabo del libre ejercicio de la soberanía nacional. En rigor, esos internacionalistas se apegaron a una diplomacia de carácter defensivo que, entre cosas, en la Secretaría de Relaciones Exteriores produjo una aversión a que México participara de nueva cuenta en el Consejo de Seguridad; por los siguientes 34 años el país ni siquiera presentaría su candidatura a ese órgano internacional.

OPTIMISMO EN LA ONU EN MATERIA DE DESARME, 1946-1948

En cuanto al desarme, el año en que México participó en la Comisión de Energía Atómica tuvo como delegado acreditado al destacado científico Manuel Sandoval Vallarta.[6] Los miembros permanentes del Consejo de Seguridad designaron representantes de alto nivel político en la comisión. Por Estados Unidos actuó Bernard M. Baruch, financiero de ascendencia alemana, estadista y asesor de seis presidentes estadounidenses, quien había hecho su fortuna como especulador en Wall Street; Andrei Gromyko, embajador en Washington y participante en las principales conferencias de la segunda Guerra Mundial, que posteriormente fungiría como ministro de Relaciones Exteriores de su país y presidente del Soviet Supremo, etc. Brasil estuvo representado en la comisión por un capitán de corbeta.

[6] 1899-1977, pionero de la física mexicana y latinoamericana hizo numerosas contribuciones a la física teórica y de los rayos cósmicos. Se graduó en ingeniería eléctrica en la UNAM y en el MIT; en este último también obtuvo el doctorado en ciencias con especialidad en físico-matemáticas. En 1927 obtuvo la beca Guggenheim para estudiar en la Universidad de Berlín, donde tuvo profesores notables, entre otros Albert Einstein y Max Planck.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Como se determinó al momento de su establecimiento en diciembre de 1945, las funciones de la CEA eran las de hacer propuestas concretas sobre cuatro áreas específicas: el intercambio entre todas las naciones de información científica fundamental sobre los usos pacíficos de la energía atómica; el control de la energía atómica, hasta donde fuera necesario, para garantizar su empleo únicamente para fines pacíficos; la eliminación de las armas atómicas, así como las demás armas capaces de causar la destrucción en masa, y salvaguardias efectivas mediante inspecciones y otros recursos, para proteger eficazmente a los estados que respeten sus compromisos contra peligros de violaciones y evasiones.[7]

Estados Unidos presentó un plan (Baruch) en la CEA para crear una autoridad internacional que se encargara del desarrollo de la energía atómica para fines pacíficos, así como de la verificación de las actividades en este campo en todos los países y el establecimiento de un sistema internacional de control y verificación que, de operar eficazmente, llevaría a Washington a dejar de producir armas atómicas (Estados Unidos tenía entonces el monopolio) y a destruir las ya existentes. La Unión Soviética no se oponía a la internacionalización de los usos pacíficos de la energía atómica, pero proponía que hubiera primero un tratado para la eliminación total de las armas atómicas.

El 14 de diciembre de 1946 la Asamblea General aprobó por unanimidad la Resolución 41(I) sobre los "principios que regirán la regulación y reducción de armamentos" y, para complementar los trabajos de la Comisión de Energía Atómica, aprobó el 13 de febrero de 1947 en su segundo periodo de sesiones, la creación de una Comisión para Armamentos Convencionales[8] (Resolución 18-II), integrada también por los miembros del Consejo de Seguridad y cuyo mandato era preparar, en un plazo de tres meses, propuestas para la regulación y reducción de armamentos de tipo corriente y fuerzas armadas de los miembros permanentes del consejo, así como para la adopción de salvaguardias que asegurasen esa regulación y reducción.

Con estas acciones y las desplegadas en la primera comisión de la Asamblea General dedicada a temas políticos, incluidos los relativos al desarme y a la seguridad, se despertó un gran optimismo en cuanto a las posi-

[7] Resolución 1 (I) de 24 de enero de 1946 con el tema: Establecimiento de una comisión para tratar los problemas planteados por el descubrimiento de la energía atómica.

[8] Conocida también como Comisión de Armamentos de Tipo Corriente.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

bilidades de un entendimiento político internacional pleno en materia de desarme en el seno de la ONU, en un futuro más o menos cercano. Lamentablemente la ruptura entre los aliados —que resultaron ser solamente de ocasión—, la Unión Soviética por un lado y Estados Unidos y el bloque de países capitalistas por el otro, echó por tierra el optimismo inicial.

LA GUERRA FRÍA Y EL SURGIMIENTO DE ESTRUCTURAS DE SEGURIDAD AL MARGEN DE LA ONU, 1949-1960

Aunque algunos historiadores ubican el inicio de la Guerra Fría en la Conferencia de Potsdam de julio-agosto de 1945, los hechos palpables que desataron la polarización de dos sistemas políticos antagónicos fueron la llamada Doctrina Truman, de ayuda económica y política a Grecia y a Turquía a fin de evitar allí el triunfo de los partidos comunistas, el Plan Marshall para la reconstrucción de Europa occidental, ambos en 1947, y el apoyo de la URSS a comunistas locales de Checoslovaquia para que tomaran el poder, así como el bloqueo a Berlín occidental, mismo que rompería Estados Unidos en 1948 con un puente aéreo.

En abril de 1949 se funda la Organización del Tratado del Atlántico del Norte (OTAN), sistema regional de defensa colectiva encabezada por Washington, y en agosto la URSS detona su primer artefacto experimental nuclear, acabando así con el monopolio estadounidense en esa materia. En octubre del mismo año Mao Zedong funda la República Popular China ante la animadversión de Washington y en febrero de 1950 suscribe con Stalin un pacto de amistad, seguridad y asistencia mutua. Estos hechos tuvieron un impacto negativo sobre los esfuerzos de desarme en la ONU: no hubo más acuerdos de fondo en el Consejo de Seguridad entre soviéticos y estadounidenses, de tal suerte que el máximo órgano en materia de seguridad y desarme dejó de funcionar para negociaciones de desarme y volvería a hacerlo apenas en 1989, cuando cayó el muro de Berlín.

Las comisiones de Energía Atómica y las de Armamentos Convencionales dejaron de avanzar en sus trabajos de recomendar soluciones al Consejo de Seguridad, a pesar de los esfuerzos de la Asamblea General por reactivar el tema de desarme aprobando en noviembre de 1948 la Resolución 191(III) en la que lamentaba la falta de acuerdo en el seno de la CEA y pedía a los miembros permanentes del consejo que llegaran a consensos sobre los usos pacíficos de la energía atómica y sobre la eliminación de armas atómicas, y

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

adoptando la Resolución 192 (III) el 18 del mismo mes, para que se avanzara en la eliminación de un tercio de los arsenales convencionales y de las fuerzas armadas de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

Se enfrentaban dos posiciones irreductibles: la "occidental", por la que se buscaban acuerdos "confiables" en materia de seguridad colectiva, entre ellos el de contabilizar los arsenales —convencionales y de armas de destrucción en masa (ADM)—, antes de la eliminación de las armas de ambos tipos, y la soviética, que consideraba "militarista" la tesis de Estados Unidos y sus aliados de que la seguridad precediera al desarme; por su parte Moscú postulaba el desarme como forma de fortalecer la seguridad.

No obstante que estas posiciones encontradas alentaban la carrera armamentista, la Asamblea General prosiguió la búsqueda de medios para hacer avanzar las negociaciones en materia de desarme nuclear y convencional, mismas que deberían desarrollarse en el Consejo de Seguridad, y el 13 de diciembre de 1950 creó la Comisión de los Doce, compuesta, nuevamente, por los 11 miembros del Consejo más Canadá, con el objetivo de estudiar la posible fusión de las dos comisiones en una sola, que se ocupara de los temas de la energía atómica y del desarme convencional (Resolución 496-V). Fue apenas el 11 de enero de 1952 que se concretó, con oposición de la Unión Soviética, el establecimiento de la Comisión de Desarme mediante la Resolución 502-VI de la asamblea, aprobada como "regulación, limitación y reducción equilibrada de todas las fuerzas armadas y todos los armamentos; control internacional de la energía atómica". Cabe hacer notar que estos esfuerzos por encontrar acuerdos multilaterales en la cuestión del desarme se dieron en plena guerra de Corea (1950-1953) y de una creciente polarización entre los emergentes bloques capitalista y comunista.

De origen, la Comisión de Desarme adolecía del mismo defecto de sus dos predecesoras: una participación limitada a los miembros permanentes y no permanentes del Consejo de Seguridad, más Canadá. Cierto que el esfuerzo por negociar la limitación y reducción de armamentos únicamente podría darse a partir de acuerdos entre la potencias, es decir, los miembros permanentes del consejo, pero la presencia de otras voces procedentes de países industrializados y en desarrollo se hacía cada vez más necesaria, al margen del grado de alineación política que cada país tuviera respecto a uno de los dos polos de poder mundial.

Así, el 19 de noviembre de 1957, año de inicio de un ciclo de distensión entre Washington y Moscú, la AGONU aumentó a 25 miembros la composición de la Comisión de Desarme (Resolución 1150-XII); los 11 del con-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

sejo y 14 nuevos participantes: Argentina, Austria, Bélgica, Birmania, Brasil, Checoslovaquia, Egipto, India, Italia, México, Noruega, Polonia, Túnez y Yugoslavia. Esta comisión ampliada tampoco resultó suficiente, por lo que en 1959 se abrió la participación en ella a todos los miembros de la ONU. "En ese momento —dice un especialista en desarme y diplomático mexicano— [la Comisión de Desarme] dejó de ser un órgano de negociación para convertirse en un foro deliberativo de la Asamblea." (Marín, 2005: 21).

Años antes, en 1953, en un discurso denominado "Átomos para la paz", el presidente Eisenhower había propuesto ante la Asamblea General de la ONU la creación de un órgano internacional para el control y desarrollo de la energía atómica para usos pacíficos. Tuvieron que transcurrir más de tres años para que esta iniciativa recibiera el apoyo de los principales países del mundo y, finalmente, el 29 de julio de 1957 se establecería el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), como una organización intergubernamental autónoma, con sede principal en Viena, Austria, con el propósito de fomentar el uso pacífico de la energía nuclear e inhibir su utilización para propósitos militares. No obstante su carácter autónomo la OIEA reporta tanto a la Asamblea General como al Consejo de Seguridad de la ONU y trabaja estrechamente con ellos.

Sin embargo, dado que en el periodo de 1949 a 1960 aparecieron estructuras de seguridad al margen de la ONU —la OTAN ya mencionada y el Pacto de Varsovia suscrito el 1 de mayo de 1955 como respuesta del bloque socialista—, los órganos subsidiarios de la AGONU y del Consejo de Seguridad —la Primera Comisión y la Comisión de Desarme— se convertirían en foros de debate rutinario, sin posibilidades reales de proponer soluciones al problema de la proliferación de armamentos convencionales y de destrucción en masa.

La participación de México en las tareas de desarme fue escasa durante los años cincuenta, luego de que participara, como ya se mencionó, en el Consejo de Seguridad por un año (1946) y, como derivación de ello, en la creación de la Comisión de Energía Atómica. Nuestro país se retraería de la diplomacia multilateral relacionada con temas de seguridad y desarme a principios de los cincuenta. Sería apenas durante el periodo 1959-1963 cuando el eminente diplomático e internacionalista Padilla Nervo actuara con mayor intensidad en este tema, tanto en la Primera Comisión de la AGONU como en la Comisión de Desarme, de la que México fue miembro desde 1957. Fue justamente Padilla Nervo quien, desde su posición como secretario de Relaciones Exteriores (1952-1958), abogó en la AGONU para que se abriera la membresía de dicha comisión a los integrantes de la Asam-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

blea General, lo cual ocurrió, como también ya se señaló, en noviembre de 1957 (Rebolledo, 1992: 367).

La participación de nuestro país, lo mismo que la de Argentina y Brasil, en los foros internacionales dedicados al desarme durante este periodo de 1949 a 1960 estuvo regida por consideraciones políticas internas diversas, más allá de la búsqueda de prestigio diplomático internacional y, consecuentemente, difirieron. Mientras en México, de los países citados, no existía un proyecto nacional de importancia para el desarrollo de una capacidad nuclear propia, en los otros dos se había despertado una amplia ambición nuclear, por lo que no se descartaba la eventual posesión de armas nucleares, por razones de rivalidad geopolítica, en el Cono Sur. Desde muy temprano, autoridades argentinas y brasileñas practicaron una estrategia de integración de su capacidad nuclear nacional: desde la formación de científicos y técnicos hasta la eventual construcción de plantas nucleoeléctricas y el enriquecimiento de uranio para obtener el combustible que alimentara esas plantas, pasando por acuerdos internacionales de cooperación para la investigación científica nuclear.

No fue casual que desde la primera Junta de Gobernadores de la Organización Internacional de Energía Atómica quedaran en ella Brasil y Argentina por parte de Latinoamérica, y que, con el andar del tiempo, ambos países idearan una fórmula por la cual podían ocupar ininterrumpidamente un asiento en la mencionada junta: un año Brasil ocuparía el sitio por ser el "más avanzado" en la industria nuclear para fines pacíficos de la región, mientras Argentina amarraría la candidatura para estar por dos años, sin derecho a reelección inmediata, y al siguiente ciclo se invertirían los papeles. En los años noventa México ya tenía una capacidad de generación nucleoeléctrica, con sus dos reactores de Laguna Verde en operación, igual o mayor a la de los otros dos países latinoamericanos citados, pero no fue posible llegar a un arreglo entre los tres más avanzados en la materia para turnarse en el asiento permanente y los dos rotativos que le corresponden a la región en el máximo órgano dirigente del OIEA.[9]

[9] Esta ambición no era banal, sino parte de una visión estatal por el desarrollo nuclear para usos pacíficos de México que estuvo latente en los gobiernos del periodo 1970-1994. Luego se perdió el interés en la energía nuclear y en la OIEA hasta llegar al extremo de la actual administración (2006-2012), que simplemente ignora la existencia de esa importante fuente alterna de energía (al autor del capítulo le correspondió, en su carácter de representante permanente de México en ONU-Viena, promover la fórmula de alternancia citada).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

EL INICIO DE LOS FOROS INTERNACIONALES DE DESARME MÁS EFICACES Y LA PARTICIPACIÓN DE MÉXICO, 1961-1978

Durante los años sesenta y casi toda la década de los setenta México emergió como un actor muy activo en materia de desarme estratégico, particularmente el nuclear, incluso asumió un papel de liderazgo en la formación de la primera zona geográfica legalmente libre de armas nucleares y fue miembro fundador del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP) —sin duda el foro independiente de la ONU más significativo para negociaciones internacionales tendientes a limitar la proliferación de armas nucleares, propiciar su eliminación y fomentar la cooperación nuclear para usos pacíficos. En los debates del TNP, México se unió al grupo llamado de países no alineados y neutrales para pugnar por un avance en los tres frentes del TNP, sobre todo en el de la eliminación de armas nucleares.

En esa época en el plano mundial hubo un desarrollo inicial importante de foros internacionales relacionados con la limitación de las armas de destrucción en masa estimulado por una coincidencia fundamental entre los acérrimos enemigos sistémicos, Estados Unidos y la Unión Soviética: la imposibilidad de una tercera guerra global, porque sería nuclear y llevaría a la destrucción mutua asegurada y, en consecuencia, la impostergable necesidad de evitar una confrontación bélica directa entre las dos potencias. Esto las condujo a evitar en lo posible, por medio de la negociación, la proliferación de las mortíferas armas nucleares hacia otros países y a tratar de limitar el desarrollo de los arsenales de este tipo de armas y los medios para lanzarlas. Washington y Moscú aceptaron la posibilidad, aunque lejana, de una eliminación total de las armas de destrucción en masa —nucleares, biológicas y químicas—, ante las exigencias de los países no nucleares de que se llegara al desarme total y se evitara la permanencia de una desigualdad moral, legal y políticamente inaceptable; a saber, la existencia permitida de unas cuantas potencias nucleares junto al resto de los países del mundo carentes de las mismas.

¿Cómo se explica la irrupción de la diplomacia mexicana en las instancias internacionales donde se debatía el complicado tema de la contención y la eventual eliminación de las armas de destrucción en masa? ¿Por qué dicha diplomacia asumiría el liderazgo en América Latina para la creación de una zona libre de armas nucleares si México no era una potencia siquiera de nivel intermedio, ni practicaba una política de neutralidad en el mundo bipolar de la época que hiciera del desarme una prioridad de su política exterior?

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

La respuesta a esas interrogantes se encuentra en una combinación de hechos intencionales y circunstanciales que llevaron a los gobernantes mexicanos a un cambio de percepción sobre la seguridad del país y de su región geográfica, ante confrontaciones entre los dos polos mundiales de poder, destacando la denominada crisis del Caribe —periodo de tensa confrontación entre Estados Unidos y la Unión Soviética provocada por la instalación en la isla de Cuba de proyectiles soviéticos de alcance medio y capaces de transportar ojivas nucleares— que tuvo sus momentos más dramáticos entre el 16 y el 28 de octubre de 1962.[10]

Entre lo circunstancial sobresale el hecho de que el gobierno de Adolfo López Mateos (1958-1964) desplegó un activismo diplomático como no se había visto en la historia de los gobiernos surgidos de la Revolución mexicana, incluido el de Lázaro Cárdenas, quien se había visto involucrado en diversos episodios diplomáticos derivados de la invasión italiana a Abisinia (Etiopía), la anexión de Austria por Alemania (*Anschultz*), la intervención italoalemana en la Guerra Civil de España y la expropiación petrolera en México.

Ese activismo del régimen lopezmateísta obedeció a varias razones, entre otras, el riesgo de una guerra nuclear en el área del Caribe, y la necesidad de evitar que el país fuera arrastrado a una acción de inseguridad colectiva hemisférica, organizada por Estados Unidos contra el gobierno de Fidel Castro, incluso antes de que estallara la crisis de los misiles. Como México no estaba en posición de sustraerse a una mayoría calificada que en la VIII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la Organización de Estados Americanos (OEA) en Punta del Este en enero de 1962 expulsaba a Cuba de esa organización (acción que el propio secretario Manuel Tello calificaba de ilegal), so pena de enfrentarse a Estados Unidos y sufrir aislamiento regional, los representantes mexicanos en dicha reunión idearon una fórmula política: declarar incompatible con el sistema interamericano al gobierno marxista-leninista instalado oficialmente en Cuba, sin menoscabo del principio soberano de libre autodeterminación. Con esto, incluso el gobierno de Castro se sintió aliviado de la presión y, en ejercicio del principio citado, sacó a Cuba de la OEA; de esa manera los países que votaron a favor de la expulsión y los opositores a ella, como México, encontraron una salida decorosa (SRE, 1992: 349-350).

[10] Para una versión actualizada de esa crisis véase el capítulo XIX de Judt, 2008: 314-340.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Brasil fue otro de los defensores del principio de no intervención y libre autodeterminación. El gobierno de João Goulart, quien había asumido la presidencia en septiembre de 1961 luego de la renuncia de Janio Quadros a solamente siete meses de haber iniciado su administración, se metió de lleno en la cuestión nuclear, con un doble enfoque: por un lado, intensificación de la cooperación para investigación y desarrollo del uso nuclear pacífico y, por el otro, la búsqueda de una zona desnuclearizada en América Latina. En cuanto a lo segundo, Brasil presentó en la XVI Asamblea General de la ONU, celebrada de septiembre a diciembre de 1962, un proyecto de resolución para establecer la desnuclearización en la región, el cual contó con el apoyo de Bolivia, Chile y Ecuador. Pero la iniciativa no prosperó porque aún estaba fresca la confrontación Este-Oeste en la crisis del Caribe. Éste fue el primer antecedente de un largo proceso que hubiera seguramente liderado Brasilia de no haber enfrentado Goulart una creciente oposición de la derecha brasileña que concluiría con su derrocamiento mediante un golpe militar en abril de 1964. Un mes después Castelo Branco, uno de los líderes del golpe e investido presidente por un Congreso manipulado, rompería relaciones diplomáticas con Cuba y comenzaría un periodo de política nuclear brasileña dominada por una visión geopolítica y castrense en la que el desarme nuclear era un elemento subsidiario, misma que terminaría a fines de los ochenta con el retorno de la democracia y los gobiernos civiles a ese país.

Fue el diplomático e internacionalista Alfonso García Robles quien impulsara el Tratado de Tlatelolco, el cual pudo haberse llamado de Itamaraty de no haber sido derrocado Goulart. García Robles fue embajador de México en Brasil de septiembre de 1961 a fines de 1964; había sido también funcionario internacional de 1946 a 1957 desempeñándose como director de la División Política del Consejo de Seguridad de la ONU en las administraciones de los secretarios de la ONU: Trygve Lie y parte de la de Dag Hammarskjöld. La División de Asuntos Sociales estuvo por esa época a cargo de Alva Myrdall, con quien García Robles compartiría el Premio Nobel de la Paz de 1982.

Después de la fallida iniciativa brasileña, el 21 de marzo de 1963, López Mateos dirigió cartas a sus contrapartes de Bolivia (Víctor Paz Estensoro), Brasil (João Goulart), Chile (Jorge Alessandri) y Ecuador (Carlos Julio Arosemena), invitándolos a hacer conjuntamente "una Declaración por la que anunciáramos nuestra disposición para firmar un acuerdo multilateral con los demás países de América Latina, en el cual se establezca el compro-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

miso de no fabricar, recibir, almacenar ni ensayar armas nucleares o artefactos de lanzamiento nuclear".[11] Al grupo inicial convocado por México se sumaron otros estados en los siguientes cuatro años y se puso en marcha un complejo mecanismo de diplomacia multilateral, en el que García Robles desempeñaría un papel protagónico, hasta desembocar el 14 de febrero de 1967 en la firma, por 18 países, del Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina, conocido ampliamente como Tratado de Tlatelolco.

El tratado entraría plenamente en vigor para los estados signatarios cuando éstos depositaran sus instrumentos de ratificación, todos los estados extracontinentales firmaran y ratificaran los Protocolos Adicionales I (abierto a los países que, *de jure* o *de facto*, tenían territorios bajo su responsabilidad en la zona de aplicación del Tratado) y II (dirigido a las cinco potencias nucleares que además son los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU),[12] y cada parte suscribiera acuerdos bilaterales o multilaterales del Sistema de Salvaguardias del OIEA o hiciera la dispensa, total o parcial, del artículo 28 del tratado. Después de varias enmiendas a mediados de 1995 se alcanzó la universalidad zonal y los 33 estados de América Latina y el Caribe quedaron plenamente involucrados con este instrumento, cuyos objetivos centrales son asegurar la existencia de una zona libre de armas nucleares, contribuir a la no proliferación internacional de tales armas y fomentar el desarme general y completo.

A principios de 1961 ocurrió también la reactivación del diálogo entre Moscú y Washington, que llevaría a la creación de un nuevo órgano de desarme[13] al margen de la ONU, pero con ciertos vínculos con ésta, copresidido por Estados Unidos y la Unión Soviética y conocido como Comité de Desarme de Dieciocho Naciones (ENDC): cinco países de la OTAN (Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Italia y Canadá); cinco del Pacto de Varso-

[11] Cita recogida por García Robles, 1987: 12.

[12] El Protocolo Adicional I lo firmaron y ratificaron, respectivamente: Gran Bretaña (12.20.1967 y 11.12.1969), Países Bajos (15.3.1968 y 26.7.1971), Estados Unidos (26.5.1977 y 23.11.1981) y Francia (2.3.1979 y 23.11.1981). En cuanto al Protocolo Adicional II, las fechas de firma y ratificación fueron Gran Bretaña (20.12.1967 y 11.12.1969); Estados Unidos (1.4.1968 y 12.5.1974); Francia (18.7.1973 y 22.3.1974); República Popular China (21.8.1973 y 15.6.1974); Unión Soviética/Federación Rusa (19.5.1978 y 8.1.1979).

[13] Resolución de la AGONU 1722 (XVI) del 20 de diciembre de 1961. Véase Keesing's, 1961-1962: 18689-A.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

via (URSS, Bulgaria, Checoslovaquia, Polonia y Rumania) y ocho "países no comprometidos", a los que luego se denominaría "no alineados y neutrales" (Birmania, Brasil, Etiopia, India, México, Nigeria, Suecia y la República Árabe Unida).

La idea de incluir a este último tipo de países surgió, en parte, de pláticas entre los representantes permanentes ante la ONU de India y de México, Arthur Lall y Luis Padilla Nervo. El ENDC inició sus trabajos en Ginebra en marzo de 1962 y habría de sesionar ininterrumpidamente hasta 1978. Al ampliarse su composición a 26 países en 1969 cambió de nombre por el de Conferencia del Comité de Desarme (CCD), y volvería a ampliarse en 1975 a 31 países, manteniéndose el equilibrio entre los bloques militares y los países no alineados y neutrales (Marín, 2005: 25).

La CCD produjo alentadores frutos, y aunque buena parte de ello se debió a las negociaciones bilaterales URSS-Estados Unidos, y trilaterales con la participación de Gran Bretaña, los países no comprometidos con los bloques militares actuaron ahí en principio como "fuerza moderadora entre las alianzas" y luego adquirieron "mayor cohesión y una dinámica propia" (Marín, 2005: 27).

Entre los frutos de la Conferencia del Comité de Desarme están el Tratado de Prohibición Parcial de los Ensayos Nucleares (PTBT), conocido también como Tratado de Moscú (1968); el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP) en 1968-1970; la Convención para la Prohibición del Desarrollo, la Producción y Almacenamiento de las Armas Bacteriológicas y Tóxicas y sobre su Destrucción (CAB-Convención de Armas Biológicas) de 1972, y la Convención sobre la Prohibición de Utilizar Técnicas de Modificación Ambiental con Fines Militares u otros Fines Hostiles, en 1977.

Alentada por esos avances, del 23 de mayo al 1 de julio de 1978 la AGONU celebró una sesión especial dedicada al desarme, de resultados controvertidos, en cuya declaración final se señaló, *inter alia,* que "una paz y seguridad internacionales duraderas no pueden fincarse sobre la acumulación de armamentos y alianzas militares, tampoco pueden sostenerse en un precario balance de disuasión [nuclear] o en doctrinas de superioridad estratégica" (Keesing's, 1978: 29261-29263). En lo referente a la "maquinaria" que trata los temas de desarme, se decidió el cambio de nombre de la Primera Comisión de la AGONU, de asuntos políticos y de seguridad, por el de "desarme y cuestiones relacionadas con la seguridad internacional". Por otra parte, se decidió poner fin al Comité de Ginebra y crear un nuevo instrumento, la Conferencia de Desarme, compuesta de 40 miembros, en-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

tre los que quedó México, y con presidencia mensualmente rotativa siguiendo la práctica del Consejo de Seguridad.

HACIA EL FIN DE LA GUERRA FRÍA, 1979-1989

Durante la década de los ochenta se produjeron cambios dramáticos en los dos polos de poder mundial que llevarían a la caída del muro de Berlín y al inicio del derrumbe del "socialismo real" europeo y de la misma Unión Soviética. Entre tanto, en materia de negociaciones de desarme se abrió un compás de espera, considerado en su momento como un freno en comparación con los avances registrados en los años anteriores. Esto se debió, en gran parte, a la política del garrote y la zanahoria de la era del presidente Ronald Reagan frente a los soviéticos. En cuanto a lo segundo, Washington continuó las conversaciones con Moscú sobre un tratado de reducción de armas estratégicas (START), en un marco de relativa distensión empañado por la persistente presencia de tropas soviéticas en Afganistán y la intervención de Vietnam en Camboya, respaldada por los soviéticos. Del lado del garrote, el presidente Reagan anunciaría en marzo de 1983 su llamada "iniciativa de defensa estratégica" (SDI), basada en la utilización de los sistemas terrestres y espaciales para tender un escudo protector contra proyectiles extranjeros. Esta iniciativa estratégica se presentó como una alternativa a la doctrina estratégica ofensiva de la "destrucción mutuamente asegurada" (MAD), calificada por el propio Reagan como "inmoral".

En 1984, dentro del Departamento de Defensa, se estableció la organización de la Iniciativa de Defensa Estratégica (SDI)[14] con miras a desarrollar el sistema defensivo de satélites-radares-rayos láser-misiles interceptores, al que pronto se calificó como "guerra de las galaxias." Dicha acción puso enorme presión sobre el gobierno de Mijaíl Gorbachov, quien luchaba por controlar sus gastos militares en la maltrecha economía soviética; además, la iniciativa era violatoria de varios tratados suscritos previamente por Estados Unidos: el Tratado del Espacio Ultraterrestre de 1967, que prohíbe a los estados parte instalar armas nucleares y otras de destrucción en masa en

[14] Durante la administración del presidente Bill Clinton cambió de nombre por el de Ballistic Missile Defense Organization (BMDO) y a partir de 2002 fue rebautizada como Missile Defense Agency.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

el espacio o en los cuerpos celestes; el Tratado de Misiles Antibalísticos (ABMT) de 1972[15] y el propio TNP.

Por muy fantasiosa que pareciera la SDI, lo cierto es que puso en compás de espera a la diplomacia multilateral sobre desarme en prácticamente todos los foros existentes. El activismo de México sobre el tema quedó, en consecuencia, limitado a acciones de procedimiento y declarativas. En 1984, por iniciativa del gobierno argentino, los dirigentes de Grecia (Andreas Papandreu), India (Indira Gandhi), México (Miguel de la Madrid), Suecia (Olaf Palme), Tanzania (Julius Nyerere) y Argentina (Raúl Alfonsín) emitieron una declaración conjunta, alertando sobre los riesgos implícitos de la carrera armamentista. El Grupo de los Seis —como se llamó en adelante a esta iniciativa— efectuó tres reuniones entre los jefes de Estado y de gobierno de los mencionados países, pero al final con Rajiv Gandhi e Ingvar Carlsson en sustitución de Indira Gandhi y Palme, quienes murieran asesinados en octubre de 1984 y febrero de 1986, respectivamente. Las reuniones cumbre se efectuaron en Nueva Delhi, India (1985); Ixtapa, México (1986) y Estocolmo, Suecia (1988). Más allá de un importante ejercicio deliberativo y de llamados a las potencias nucleares a que reactivaran las negociaciones a favor del desarme, el esfuerzo del Grupo de los Seis careció de resultados concretos.

EL RESURGIMIENTO DEL DESARME EN 1990-2000 Y LA CRISIS DE LA DIPLOMACIA MULTILATERAL, 2001-2008

Con el fin de la Guerra Fría y la desintegración de la Unión Soviética —sustituida por la Federación Rusa a fines de 1991 y que heredó las posiciones del Estado soviético en los organismos existentes, así como las obligaciones y los derechos derivados de los tratados internacionales suscritos por éste—, quedaba aparentemente allanado el camino para avanzar en la contención de las armas de destrucción en masa, su desarrollo y proliferación y en la eventual eliminación de las mismas. Al no haber dos bloques militares rivales se suponía que los riesgos de una guerra nuclear desaparecerían para siempre, de hecho Washington y Moscú lograron importantes

[15] El ABMT fue acordado entre Richard Nixon y Leonid Brezhnev el 26 de mayo de 1972 y estuvo en vigor por 30 años. El 13 de junio de 2002, seis meses después del plazo requerido para notificar intenciones, el gobierno de George W. Bush se retiró unilateralmente del tratado.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

acuerdos por los que se redujo considerablemente el riesgo de una hecatombe nuclear.

La Federación Rusa pudo desarticular las instalaciones nucleares —ojivas, plataformas terrestres para lanzamiento de misiles y embarcaciones de guerra equipadas con armas estratégicas— que habían quedado en repúblicas independizadas de la antigua URSS. Kazajstán, Belarús (antes Bielorrusia), Ucrania y Georgia habían surgido como potencias nucleares al proclamarse naciones independientes, debido a que, en sus territorios y aguas, los soviéticos habían instalado y desplegado armas estratégicas y los medios para lanzarlas. Moscú negoció con estos nuevos países la devolución o desactivación de esos arsenales, y así volvió a quedar intacto el club de las cinco potencias nucleares reconocidas legalmente como tales por el TNP[16] y otros instrumentos internacionales.

Estados Unidos y Rusia, las primeras potencias nucleares del mundo, efectuaron sus últimas explosiones de prueba (subterráneas por estar prohibidas las de otro tipo merced al PTBT) en 1990 y 1992, respectivamente. Mientras que Francia y China continuaron con ensayos nucleares hasta 1996, cuando finalmente formalizaron su adhesión al TNP y al PTBT.

Sin embargo, y a pesar de los esfuerzos de las potencias nucleares por evitarlo, en la década de los noventa surgió un nuevo problema de proliferación de armas nucleares. India y Pakistán, países no miembros del TNP, hicieron cinco pruebas subterráneas en 1998, aumentando así abiertamente el número de países poseedores de este armamento; Israel y Sudáfrica eran otras naciones a las que se les atribuía la posesión de armas nucleares, pero la segunda de ellas renunció unilateralmente a dichas armas y destruyó las que había producido. A principios del siglo XXI Corea del Norte efectuó una explosión subterránea de capacidad limitada, ratificando la presunción existente en el resto del mundo en cuanto a que este país contaba con la capacidad tecnológica para fabricar bombas nucleares. En la actualidad existe la preocupación de que la República Islámica de Irán se encuentre en el umbral de producir esta arma de destrucción en masa.

La historia de los ensayos nucleares se resume en el cuadro 3.1; es fiel reflejo de la asimetría prevaleciente en el mundo en cuanto a poderío bélico

[16] "A los efectos del presente Tratado, un Estado poseedor de armas nucleares es un Estado que ha fabricado y hecho explotar un arma nuclear u otro dispositivo nuclear explosivo antes del 1 de enero de 1967" (artículo 9, párrafo tercero del TNP).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 3.1. Historia de los ensayos nucleares

	Primera prueba	*Última prueba*	*Número de pruebas*
Estados nucleares			
Estados Unidos	1945	1992	1 030 (815 subterráneas)
URSS	1949	1990	715 (496 subterráneas)
Gran Bretaña	1952	1991	45 (24 subterráneas)
Francia	1960	1996	210 subterráneas
China	1964	1996	45 (22 subterráneas)
Estados no nucleares			
India	1974	1998	6 (5 subterráneas)
Pakistán	1998	1998	5 subterráneas

Fuente: elaborado con datos de OPANAL, 2009.

nuclear y en lo referente al avance del TNP, tema abordado en los siguientes párrafos.

El Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares había sido producto, básicamente, de negociaciones trilaterales —Estados Unidos, Unión Soviética y Gran Bretaña— destinadas originalmente a evitar la proliferación de tales armas. Debido a la presión de otros países, como objetivos adicionales se introdujeron el fomento a la cooperación internacional para el desarrollo nuclear pacífico y el desarme. Por su origen mismo, el TNP adolece del vicio de la desigualdad jurídica, pues establece la existencia legal de estados nucleares para los que no es obligatorio concertar convenios de salvaguardia con el Organismo Internacional de Energía Atómica porque están "autorizados" a poseer armas nucleares, ensayarlas y perfeccionarlas, mientras al resto de los países del mundo, denominados estados no nucleares, les está vedado, si es que se adhieren al TNP, desarrollar estas armas y, por tanto, están sujetos a regímenes bilaterales o multilaterales de salvaguardia. Es decir, deben someter sus programas nucleares para usos pacíficos a la vigilancia e inspección del OIEA y a crear sus propias comisiones nacionales de salvaguardia de sus instalaciones de investigación y desarrollo del átomo para medicina, la generación de energía eléctrica y una multitud más de usos pacíficos. Cuando algún Estado no nuclear miembro del TNP incumple con las salvaguardias es objeto de inspecciones especiales por parte del organismo especializado, y si se niega a las mismas o pone obstáculos para su realización se hace merecedor de medidas disciplinarias que pueden llegar a ser impuestas por el Consejo de Seguridad de la ONU, en el contexto del capítulo VII de la Carta de

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

la ONU, relativa a acciones en caso de amenazas a la paz y seguridad internacionales.

Desde el principio la posición de México en el TNP fue pugnar por el avance en los tres frentes de acción del instrumento: no proliferación, cooperación pacífica y desarme. Los internacionalistas y representantes mexicanos en la Conferencia de Desame de Ginebra y en los foros de la ONU relacionados con el tema —desde Alfonso García Robles hasta el actual representante en desarme, Juan José Gómez Camacho, pasando por muchas otras personalidades, entre ellos, Miguel Marín Bosch una verdadera autoridad en la materia— también participaron en los trabajos del TNP, en particular en sus conferencias quinquenales de revisión. A mayor abundamiento, la creación del Tratado para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina, del que México fue impulsor y es el país depositario de ese instrumento jurídico, abrió vínculos orgánicos con el TNP, el que prevé la formación de zonas libres de armas nucleares (ZLAN), entre las que América Latina fue la primera, e influyó para la creación de las otras cinco existentes como tales en la actualidad.[17]

Dados esos antecedentes y vínculos es posible hablar de que la diplomacia mexicana en materia de desarme tuvo una clara línea conductora: la búsqueda del desarme como objetivo final y el aprovechamiento de los instrumentos pactados y los foros de reflexión y negociación existentes como medios para alcanzar tal fin. Las participaciones de nuestros representantes en las conferencias revisoras del TNP nos permiten constatar lo anterior.

México, junto con Suecia y los miembros del grupo de Países No Alineados y Neutrales de las conferencias del TNP, luchó por la prohibición total de ensayos nucleares de los estados poseedores de ellas, y no sólo las prohibiciones parciales (en la superficie terrestre y en la atmósfera), que consideraban requisito necesario, pero no suficiente, para avanzar hacia la eliminación total de este tipo de armas, como ocurrió con las armas biológicas y químicas, cuyas correspondientes convenciones internacionales plantean el control y la supresión de dichas armas de destrucción en masa. El TNP carece de un objetivo tan claro de eventual eliminación de las armas

[17] La ONU reconoce como zonas libres de armas nucleares las siguientes, entre paréntesis el año en que entró en vigor el tratado respectivo: América Latina y el Caribe (1969), Pacífico del Sur (1986), Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (1997), Mongolia (2000), Asia Central (2009) y África (2009).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

nucleares porque las potencias que negociaron su creación siguen apoyándose en la posesión de tales armas para su estrategia de seguridad. No existe más el mundo bipolar de la Guerra Fría, pero los estados legitimados como nucleares siguen descansando en la fuerza destructiva de sus respuestas bélicas como factor de disuasión a eventuales ataques enemigos, que ya no del respectivo adversario sistémico (comunista o capitalista), sino de "potenciales agresores", que no forzosamente serían otros estados nación, sino algo tan difuso como "el terrorismo de alcance global".

En la naturaleza del presente ensayo no cabe hacer una descripción detallada de las posiciones mexicanas en materia de desarme nuclear, expresadas principalmente en las conferencias evaluadoras del TNP; sólo mencionaremos algunos ejemplos ilustrativos. En la etapa de la temporalidad preestablecida del tratado —1970-1995— el énfasis de las tesis mexicanas se centró en exigir avances en la reducción de los arsenales de los estados nucleares, que entre otras cosas inhibían la adhesión de todos los países de la comunidad internacional al tratado, varios de los cuales (India, Pakistán y otros) argumentaban que la asimetría entre la no proliferación y el desarme hacían del mismo un instrumento discriminatorio. Simultáneamente, México luchó por la adopción de un Tratado de Prohibición Total de Ensayos Nucleares (CTBT), el cual finalmente fue suscrito, hacia fines del siglo XX, por una mayoría sustantiva de estados, incluidos los nucleares. Lamentablemente China y Estados Unidos no lo han ratificado, el presidente George W. Bush abiertamente lo repudió (aunque no llegó a retirar formalmente la firma de su país en dicho tratado).

En la cuarta conferencia examinadora del TNP en 1990, la delegación mexicana[18] tenía instrucciones del entonces secretario de Relaciones Exteriores, de insistir con firmeza en una revisión crítica del proyecto de declaración que los estados nucleares, hasta entonces miembros del TNP (Estados Unidos, Gran Bretaña y Unión Soviética), impulsaban. En esas fechas las tres potencias estaban muy de acuerdo en destacar los éxitos del tratado en materia de no proliferación y de cooperación internacional, así como de

[18] Encabezada por el subsecretario de Relaciones Exteriores, embajador Andrés Rozental, y conformada de acuerdo con la usual composición de funciones, por los también embajadores Miguel Marín Bosch, representante permanente de México en la ONU-Ginebra; Enrique Buj Flores, director general de Naciones Unidas en la Secretaría de Relaciones Exteriores y Eugenio Anguiano, representante permanente de México en la ONU-Viena. Rozental participó únicamente en la sesión inaugural, por lo que Miguel Marín asumió la jefatura de la delegación durante la conferencia, que duró más de un mes.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

preparar un clima triunfalista en cuanto a la eficacia del instrumento, con miras a la conferencia de 1995, donde habría de definirse la renovación o no del TNP y para hacerlo atractivo a los países renuentes a su adhesión, en especial los otros dos estados nucleares (China y Francia).

Un examen serio de lo ocurrido en los cinco años anteriores a 1990 mostraba claros avances y serios retrocesos, particularmente en materia de desarme, pues los tres estados nucleares del tratado seguían mejorando cualitativamente sus arsenales nucleares, efectuando explosiones subterráneas, poniéndole obstáculos a las zonas libres de armas nucleares con posiciones interpretativas similares a las interpuestas (y todavía hoy vigentes) en el Protocolo II del Tratado de Tlatelolco y otras varias acciones que reflejaban claramente el sesgo de la potencias nucleares en favor del desarme horizontal (no proliferación) y un mínimo de interés en el vertical (desarme). Por eso, el grupo de Países No Alineados y Neutrales luchó por la elaboración de un documento realista donde se exaltaran los progresos y se subrayaran las limitaciones. La presión de Estados Unidos, Gran Bretaña y la URSS juntos a favor de un documento final "positivo" que disimulara los relativamente escasos avances sobre desarme fue tan grande que casi al final de la Conferencia México se quedó solo en la defensa del análisis objetivo y real. Entonces, Washington decidió ejercer presión directa y el embajador de México en Estados Unidos (Gustavo Petriccioli) fue llamado al Departamento de Estado, donde se le interrogó sobre la "insólita" posición de la delegación mexicana en Ginebra que amenazaba la posibilidad de un consenso en la declaración final de la Conferencia del TNP. Como era de esperarse, el embajador Petriccioli transmitió el mensaje a Los Pinos, no obstante lo cual, el canciller Fernando Solana instruyó verbalmente al jefe *de facto* de la delegación mexicana que sostuviera la posición. Ante la falta de consenso sobre el alcance de la revisión quinquenal del instrumento no hubo declaración final.

En el siguiente quinquenio el gobierno de México procuró un acercamiento a Estados Unidos que no tiene precedente en la historia, su manifestación más significativa fue el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte, en el que participa también Canadá. En ese contexto la diplomacia mexicana sobre desarme perdió su neutralidad y se alineó a la postura estadounidense, caracterizada por un sentimiento de supremacía mundial, nutrido por la desaparición del rival sistémico —la URSS— y por la contundente victoria militar lograda por Estados Unidos en la breve guerra del Golfo Pérsico de 1992.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Desde esa posición de superioridad Washington impulsó avances en desarme nuclear y armas biológicas y químicas, a tono con su nueva posición mundial: dejó de hacer pruebas nucleares y suscribió, a fines de los noventa, el Tratado de Prohibición Total de Pruebas Nucleares; redujo el número de cabezas nucleares; congeló la Iniciativa Estratégica de Defensa y eliminó de su arsenal las municiones nucleares para eventuales acciones de guerra controlada. Acompañado por Rusia y su aliado de siempre, Gran Bretaña, Estados Unidos llegó a la quinta y última conferencia revisora del TNP, cuya duración original era de 25 años, con la fuerza diplomática suficiente para obtener la aprobación por consenso de la prolongación indefinida de la vigencia del tratado sin reformas a su articulado[19] y con la promesa de Francia y China de que finalmente se adherirían al mismo.

Los estados nucleares no aumentaron un ápice sus compromisos de desarme, de suyo sumamente vagos, como les demandaban hasta principios de los noventa México y los demás países no alineados y neutrales. La Cancillería mexicana llegó al extremo de reestructurar la delegación a la Conferencia de Revisión y Ampliación, efectuada en la ONU-Nueva York del 17 de abril al 12 de mayo de 1995, para que el embajador Marín Bosch, principal negociador mexicano en la materia, quedara en tercer o cuarto lugar de la misma, a fin de asegurarse que no habría ningún tipo de combatividad diplomática de México en la ampliación del TNP, ni demandas de equidad en cuanto a obligaciones relativas al mismo; se enterraba una tradición de más de un cuarto de siglo de no alineación en la diplomacia multilateral de desarme.

Con todo, el último lustro del siglo XX resultó esperanzador en cuanto a la posibilidad de que el mundo alcanzara en un futuro no lejano el desarme completo de las armas de destrucción en masa. Los ajustes geopolíticos posteriores a la desaparición de la URSS y del bloque político-militar comunista de Europa oriental se hicieron con relativa facilidad, no obstante la profunda modificación de las fronteras en Europa, acompañadas en algunos casos por sangrientas guerras étnicas. Estados Unidos quedaba como la única superpotencia de la era bipolar y, por eliminación, se creía que el orden internacional de posguerra fría sería unipolar.

Sin embargo, la elección en 2000 de George W. Bush, un conservador y fundamentalista religioso, como Presidente de Estados Unidos anunció,

[19] En marzo de 1995 unos 90 países en desarrollo, miembros del TNP, protestaron porque "las potencias nucleares no habían hecho esfuerzos serios para desarmarse y porque la extensión indefinida del Tratado (tal como estaba) dividiría permanentemente al mundo en Estados nucleares y no nucleares" (Keesing's, 1995:. 40482-40483).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

de entrada, el arribo de una diplomacia estadounidense unilateral. En materia de desarme y control de armamentos esto se hizo muy claro: la nueva administración republicana estaba dispuesta a hacer valer plenamente el triunfo estadounidense sobre su enemigo sistémico, el comunismo europeo, y para ello repudiaba el CTBT y el tratado bilateral con Rusia sobre Misiles Defensivos (ABMT). En la visión de los nuevos halcones republicanos, Estados Unidos estaba llamado a ser el árbitro de las relaciones internacionales y menos de eso era inaceptable para la visión de política exterior del presidente Bush y de sus principales colaboradores.

Los trágicos ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, en el corazón mismo del territorio estadounidense, evidenciaron la vulnerabilidad de la potencia que pretendía la hegemonía mundial, pero también despertaron a la fiera. Bush declaró la guerra al "terrorismo de alcance global y a los Estados que lo protegen" y puso en práctica una férrea diplomacia unilateral frente a la comunidad internacional, en muchos casos violatoria de principios básicos de convivencia pacífica, de derecho internacional y de tratados y convenios suscritos, y no pocas veces promovidos, por Estados Unidos, incluidos los acuerdos sobre derechos humanos, principal bandera de la propaganda estadounidense.[20] La invasión a Iraq fue el caso más conspicuo y finalmente más costoso para la sociedad estadounidense. Dada la enorme influencia de Washington en el acontecer mundial, esa diplomacia agresiva, acompañada de una determinación mayor que nunca de ignorar el consenso y las resoluciones de los foros internacionales, fue una de las principales causas de la decadencia de la diplomacia multilateral en los primeros años del siglo XXI.

Paradójicamente, el gobierno de Vicente Fox (2000-2006) inició con intentos muy claros por llevar adelante una activa política internacional, instrumentada por Jorge G. Castañeda, secretario de Relaciones Exteriores durante los primeros años del primer gobierno del PAN, y de cualquier partido de oposición del México posrevolucionario. Esto incluyó la presentación, un poco tardía, de la candidatura de México para ocupar el asiento rotativo correspondiente a la región latinoamericana y caribeña en el Consejo de Seguridad de la ONU, periodo 2002-2003, la que finalmente se obtuvo.

Debe recordarse la tradicional resistencia de los gobiernos del PRI a participar en el máximo órgano de decisión política de la ONU, influidos,

[20] Véase el ensayo de Buruma (2008: 6-10) sobre las violaciones a derechos básicos.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

sin duda, por diplomáticos de carrera opuestos a dicha participación, quienes consideraban antidemocrático de origen al consejo, con miembros permanentes y no permanentes y derechos especiales para los primeros y que, como señalamos antes, también consideraban innecesario y políticamente costoso el riesgo de tener que disentir con Estados Unidos en el seno de dicho consejo. La experiencia de su paso por este órgano en 1946 había producido en la mayoría de los internacionalistas y diplomáticos nacionales la idea de no involucrar al país en la *real politik*, que significa el cumplimiento de las funciones de los capítulos VI (solución pacífica de conflictos internacionales) y VII (medidas coercitivas) de la Carta de la ONU que atañen al consejo. A esto debe agregarse la proverbial reticencia de la diplomacia mexicana a involucrar al país en cuerpos de paz de la ONU y en acciones colectivas para la preservación de la paz y la seguridad internacionales aprobadas por el supradicho consejo. Esos expertos, en cambio, consideraron útil para el prestigio de México y de sus principios básicos de política exterior, el contar con una diplomacia activa en torno al desarme, un fin noble que no demanda la adquisición de compromisos políticos de carácter intervencionista o coercitivo, sino de otros compatibles con la posición pacifista mexicana.

El que en 1981-1982 México regresara al Consejo de Seguridad, justamente durante la gestión como canciller de Jorge Castañeda Álvarez y de la Rosa, se debió al hecho fortuito de que las candidaturas de Colombia y Cuba para ese órgano se estancaron, después de 54 votaciones en la Asamblea General en las que ninguno logró la mayoría calificada, lo que resultó en que ambos países pidieron a México que actuara como tercero en discordia.

En cambio, en 2001, el gobierno del PAN buscó deliberadamente y logró el retorno de México al consejo, rompiendo aquella tradición de una diplomacia multilateral defensiva en cuestiones de preservación de la paz y seguridad internacionales. A principios de 2003 les tocó a los representantes mexicanos[21] en el consejo participar y tomar posición ante las consultas que Estados Unidos y Gran Bretaña hicieron para impulsar una acción pu-

[21] La actuación de tales representantes se vio entorpecida por la extraña actitud del secretario Castañeda Gutman, jefe en turno de la diplomacia mexicana, frente al representante permanente oficial de México en la ONU y, en consecuencia, en el Consejo de Seguridad, que era Adolfo Aguilar Zínser. Su jefe inmediato llegó a desmentirlo en conversaciones privadas con autoridades y diplomáticos de Estados Unidos, cuando estaba en pleno proceso el cabildeo sobre Iraq, y Aguilar expresaba sus reservas, a nombre de México, a una acción punitiva contra ese país.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

nitiva contra Iraq, legitimada por la ONU. Afortunadamente, hubo por lo menos dos miembros permanentes del consejo y varios no permanentes, entre ellos notoriamente México, que anticiparon su oposición a tal medida, con lo cual no se formalizó la presentación de un proyecto de resolución angloamericano, el que después se anunciaría en las Azores como propuesta unilateral y al margen del Consejo de Seguridad.

Contrasta el énfasis en una diplomacia activa en casi todos los frentes, que enarbolaba como causa central la defensa de los derechos humanos (ya no la libre autodeterminación y la no intervención), con el escaso interés que la Secretaría de Relaciones Exteriores prestó al desarme —paralizado, por lo demás, por la crisis general de la diplomacia multilateral— tanto durante la corta época de Castañeda hijo, como de la de su sucesor, Ernesto Derbez.

El segundo gobierno consecutivo del PAN, del presidente Felipe Calderón Hinojosa, no ha dado indicios de querer reactivar el relativo liderazgo internacional que México tuvo hasta fines del siglo pasado en las cuestiones de desarme. La Secretaría de Relaciones Exteriores se puso en manos de profesionales y su titular, la embajadora Patricia Espinosa, tiene experiencia en diplomacia multilateral y en cooperación internacional para el desarrollo de la energía nuclear con fines pacíficos, uno de los tres pilares de la doctrina de desarme nuclear. No obstante, más allá de reiteraciones de principios y de la participación mexicana en mecanismos relativamente nuevos destinados a reactivar el desarme, como el grupo de la Agenda Especial para el TNP, creado en 1988, en el que participan, además de nuestro país, Brasil, Egipto, Irlanda, Nueva Zelanda, Suecia y Sudáfrica, no existe un planteamiento gubernamental claro en cuanto a hacer de la lucha por el desarme una parte toral de la actual política exterior de México.

Incluso se han dado pasos que denotan confusión en lo relativo a una diplomacia integral y coherente de desarme, como el dado por el gobierno de Calderón al crear en mayo de 2007 el Consejo Nacional de Seguridad, cuya función es combatir el terrorismo, fortalecer la seguridad y pugnar por el desarme, en ese orden de prioridad. El consejo queda bajo la presidencia de la Secretaría de Gobernación, con el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) como órgano secretarial, y en el que participa la Secretaría de Relaciones Exteriores y otras del llamado gabinete de seguridad del Presidente de la República.

La seguridad del Estado mexicano está actualmente amenazada por el narcotráfico, el crimen organizado y la profunda corrupción que corroe las

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

entrañas mismas de la policía y de los órganos encargados de proteger a la sociedad, incluido el aparato judicial. El terrorismo es una amenaza potencial y es conveniente que el gobierno lo considere importante, pero no al grado de subordinar el desarme al tema del terrorismo. El control de los arsenales de las llamadas armas convencionales está estancado por la oposición de Estados Unidos y de otros países poderosos, cuyos gobiernos se han negado tradicionalmente a restringir el comercio y la exportación de armas de asalto, mismas que son introducidas ilegalmente a México pero compradas legalmente en Estados Unidos por el crimen organizado, y con las que éste adquiere una capacidad de fuego superior a la de las policías nacionales y al menos igual que las de nuestras fuerzas armadas.

Por otra parte, el gobierno de Calderón ha decidido tener una política exterior activa y comprometida con los temas otrora tabúes, como son los relativos a la seguridad y mantenimiento de la paz internacionales, y por eso México ocupó por cuarta vez, un asiento en el Consejo de Seguridad en el periodo 2009-2010. La contribución que nuestro país puede hacer en este campo es relevante, sobre todo si se apoya en los principios de igualdad soberana de los estados y en la equidad en la aplicación de medidas que deban tomarse cuando aparezcan casos de países u otros actores internacionales, como grupos terroristas, que amenacen la paz o pongan en peligro la seguridad; principios que México ha esgrimido y defendido por largo tiempo.

En forma paralela a la determinación de involucrarse en asuntos como los citados, el gobierno debería restablecer el papel activo que México tuvo en los diferentes órganos multilaterales que enfrentan el problema del armamentismo —tanto de armas convencionales como de destrucción en masa— en el seno de la ONU y en otras instancias, como la Conferencia de Desarme, los tratados y convenciones internacionales y la creación del mayor número posible de zonas geográficas libres de armas nucleares.

Una diplomacia así fortalecería las posiciones de México en todos los frentes y *vis-à-vis* Estados Unidos, a la vez que contribuiría a la existencia de una política interna sólida en materia de seguridad nacional. De la misma manera que la diplomacia mexicana trabajó por varias décadas, con conocimiento y determinación, en la creación del Tratado de Tlatelolco y en el TNP para tratar de corregir sus sesgos y coadyuvar al desarme real, podría en adelante enfocar sus esfuerzos al control de las armas convencionales, que lo mismo sirven a grupos de terroristas que a delincuentes tan crueles y decididos como son las bandas organizadas de narcotraficantes.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

EL GOBIERNO DE BARACK OBAMA DESPIERTA OPTIMISMO EN MATERIA DE DESARME

El histórico triunfo electoral del senador Barack Obama, primer afroamericano en llegar a la presidencia de Estados Unidos, revive las esperanzas de que esta potencia mundial reactive la diplomacia multilateral a favor de la no proliferación y el desarme. Después del brutal unilateralismo de la administración del gobierno republicano que precedió al actual demócrata, cuyo ejercicio gubernamental comenzara en enero de 2009, es de esperar, al menos, un retorno a la diplomacia estadounidense de colaboración con las instituciones internacionales, entre ellas la ONU, similar a la del periodo 1993-1996, cuando la coincidencia del voto de Estados Unidos con el resto de los miembros de la ONU en temas de desarme nuclear llegó a 50% (la coincidencia con México fue de alrededor de 45%).[22]

Lo paradójico de la arrogancia diplomática de George W. Bush es que derivó en un estímulo a la proliferación de armas nucleares, tanto por parte de algunos gobiernos, como los de Irán y Corea que eran parte de lo que Bush denominó "eje del mal", como presumiblemente de grupos terroristas a los que el mismo político fundamentalista estadounidense declaró la guerra. ¿Cómo pretendía Washington que los riesgos de la proliferación disminuyeran cuando unilateralmente trabajaba en la instalación de un cerco electrónico a Rusia y repudiaba el tratado de prohibición total de ensayos nucleares? A países como México, con amplia tradición de lucha diplomática por la no proliferación y el desarme —binomio inseparable en una visión integral de contención de armas de destrucción en masa—, la posición extremista del gobierno de Estados Unidos de aquellos ocho años le dejó solamente dos opciones: diferir constantemente con las posiciones de Estados Unidos en materia de armas nucleares, y otras que tensaron la estabilidad y la paz internacionales, o acomodarse a la realidad política y asumir una política de bajo perfil en estas materias. Los gobiernos de Vicente Fox y de Felipe Calderón optaron por lo segundo, por lo menos durante sus primeros dos años de gestión en el caso de Calderón.

Barack Obama, ya como presidente, le ha dado un claro viraje a la diplomacia de su país a favor del multilateralismo y de respeto a la ONU y a

[22] Tomado de la media del índice de coincidencias de 1 a 1 000 que elaboró Marín (1998) y que actualizó y graficó en octubre de 2009 para medir las coincidencias de 4 144 votos emitidos sobre resoluciones de la Asamblea General de la ONU, desde 1946 hasta 2008.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

sus decisiones colegiadas. En abril de 2009 alcanzó un acuerdo político con el presidente de la Federación Rusa, Dimitry A. Medvedev, para preparar un nuevo acuerdo bilateral de reducción de armas estratégicas ofensivas, que suceda al tratado de reducción y limitación de estas armas (START-III) que expiró en diciembre de 2009, pero con objetivos más ambiciosos en cuanto a la reducción de estas armas nucleares, los medios para lanzarlas y los mecanismos de verificación. Este acuerdo se suscribió el 8 de abril de 2010 en Praga.

Junto con ese acuerdo, el gobierno de Obama anunció la cancelación del programa de instalación de radares de alarma temprana y sus instrumentos correlativos de intercepción de cohetes enemigos, a efectuarse en Polonia y otros países de Europa oriental que hoy son parte de la Organización del Tratado del Atlántico del Norte. Esta decisión provocó críticas internas a Obama, quien fue acusado de descuidar la seguridad de Estados Unidos, y recelo entre los gobiernos donde se iba a colocar la red de protección electrónica, por lo cual el presidente estadounidense pronunció el 5 de abril un importante discurso en la Plaza Hradcany de Praga, reiterando la determinación de su administración de luchar contra el terrorismo y la proliferación nuclear y de mantener el respaldo estadounidense a la alianza de seguridad colectiva regional europea (OTAN).

A diferencia de su predecesor, Obama plantea la cuestión de la seguridad como algo conjunto y no individual, y sitúa el asunto de la proliferación y el desarme nucleares (esto último de manera menos enérgica) dentro del ámbito de los acuerdos multilaterales. El Ejecutivo estadounidense retoma la responsabilidad de llevar al Congreso el tratado de prohibición total de ensayos nucleares para su ratificación (Bush lo había repudiado) y postula la reactivación del Tratado de No Proliferación, que en 2010 efectuará su octava conferencia revisora desde su creación, o su cuarta, desde la prolongación indefinida de su vigencia acordada en 1995.

Si bien es cierto que en política la forma es muchas veces fondo, en diplomacia este refrán adquiere todavía más relevancia. En tal sentido son trascendentes para el mundo las acciones de Obama del 23 de septiembre de 2009, cuando habló ante la Asamblea General de la ONU, lo cual es práctica usual entre los líderes políticos del mundo, y las del día 24 del mismo mes y año, cuando lo hizo en la 6 191ª sesión del Consejo de Seguridad de dicho organismo, lo cual ya no es cosa común y corriente, pues ésa fue la cuarta ocasión en la historia del consejo que las representaciones —permanentes y no permanentes— de los miembros del mismo fueron ocupadas

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

por jefes de Estado y de gobierno. La cuestión central tratada en esa sesión del consejo fue "no proliferación nuclear y desarme nuclear", como elementos esenciales para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales; en esta ocasión se aprobó por unanimidad la Resolución S/1887 (2009), que contiene 29 párrafos resolutivos, demasiados para los propósitos de concretar compromisos, pero útiles para darle ímpetu político al tema y fortalecer los instrumentos internacionales existentes, entre ellos: el TNP, las funciones de vigilancia y salvaguarda del Organismo Internacional de Energía Atómica y las responsabilidades del Consejo de Seguridad en materia de seguridad, no proliferación y desarme.

Conviene destacar que 14 de los 15 integrantes del Consejo de Seguridad en 2009 estuvieron representados por presidentes o primeros ministros, incluidos los cinco países que tienen el privilegio y las obligaciones conexas de ser miembros permanentes del órgano y de gozar de la nominación de potencias nucleares permitidas. México, que ocupa un lugar en el consejo para el periodo 2009-2010, estuvo representado por el presidente Felipe Calderón, quien hizo una intervención de fuerte apoyo a las posiciones adoptadas en relación con el problema de la proliferación de armas nucleares y los riesgos de que grupos terroristas lleguen a poseerlas, pero agregó una nota referente a la gravedad que representa la proliferación de armas de tipo convencional.[23] Ojalá que esta participación del jefe de Estado mexicano signifique que su administración retomará la cuestión del combate a la proliferación y armamentismo nucleares, así como al convencional, como parte principal de la política exterior de este gobierno.

El 9 de octubre de 2009 el comité noruego del Premio Nobel de la Paz anunció que se le otorgaba este premio a Barack Obama, "por sus extraordinarios esfuerzos para fortalecer la diplomacia internacional y la cooperación entre los pueblos, [el comité] le asignó especial importancia a la visión y al trabajo de Obama en pro de un mundo sin armas nucleares" (citado por Marín, 2009). Esta decisión causó sorpresa, incluso al mismo laureado, y ha sido interpretada de diversas maneras, dos de ellas significativas para el presente ensayo. Una, que se trata de una decisión prematura del comité otorgador del premio, el que de por sí acostumbra enviar "mensajes contra-

[23] Para una transcripción de lo dicho por los participantes a la reunión del Consejo de Seguridad, la investidura de cada uno y los temas abordados, ver el documento S/pv.6191 de la ONU y el boletín de prensa SC/9746 (en inglés), ambos del 24 de septiembre de 2009.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

dictorios sobre sus intenciones y razonamientos" (Kennedy, 2009: 27), pero que puede servir como medida preventiva moral para que los opositores políticos de Obama y el propio sistema estadounidense de seguridad no exijan en demasía políticas belicistas en el futuro. Otra, que el otorgamiento del prestigiado premio es una valoración objetiva de cambios fundamentales en la política exterior estadounidense, impulsados por un líder realmente convencido y comprometido con medidas pacifistas como las del desarme.

En relación con esta segunda hipótesis, vale la pena subrayar que se mantienen vigentes las condiciones bajo las que funciona una potencia militar y política, las que inhiben la concretización de acciones como las postuladas por Obama. Estados Unidos es un vasto imperio que pasa inadvertido a la mayoría de sus propios ciudadanos; se estima que tiene alrededor de un millar de bases militares en otros países, de las que el número y la localización exacta son secreto de Estado para proteger, entre otras cosas, las instalaciones nucleares.[24] De 1941 a la fecha se han transferido al presidente en funciones de ese país poderes excesivos, como la prerrogativa de usar con exclusividad el arsenal nuclear, y se ha desarrollado un culto excesivo a la figura de "comandante en jefe" de una red mundial de bases militares, armas nucleares desplegadas en agua, tierra y mar, agencias secretas de inteligencia y "la totalidad de un estado de seguridad nacional", el que en su configuración actual no tiene, ni puede tener, transparencia alguna. Véase simplemente el caso de las pasadas intervenciones militares de Estados Unidos en Iraq y Afganistán, a las que, durante su campaña electoral, Obama ofreció poner fin; ahora se enfrenta a la necesidad planteada por los jefes militares de incrementar efectivos militares en el segundo país, so pena, de no hacerlo, de que Estados Unidos pierda esa guerra. Es difícil esperar que la mera convicción personal de un presidente tan poderoso como el de Estados Unidos sea condición suficiente (además de necesaria) para acabar con intervenciones militares en el extranjero o para reducir la capacidad total de destrucción en masa que posee el país, no únicamente reduciendo los arsenales de armas estratégicas ofensivas, sino avanzando hacia un desarme real.

Resulta de todas formas esperanzador que un año después de los discursos sobre desarme del presidente Obama y a seis meses de que recibiera el Premio Nobel de la Paz, su gobierno haya anunciado la llamada "nueva

[24] Véase el breve pero devastador artículo de Wills, 2009: 4.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

postura nuclear"[25] de Estados Unidos, que podría convertirse pronto en la "Doctrina Obama" sobre la estrategia de seguridad y de desarme. Lo más significativo de esta doctrina en ciernes es el cambio de énfasis en cuanto al uso armas convencionales como fuerza de disuasión ante enemigos potenciales no nucleares pero poseedores de otras armas de destrucción en masa, o incluso con pretensiones de desarrollar las nucleares; la promesa de no utilizar armas nucleares contra estados no nucleares; la reducción de los arsenales nucleares pactada con Rusia que se quiere balancear en el futuro con China y otras potencias nucleares, y el retorno a los compromisos internacionales que coadyuven a la no proliferación, como el Tratado de Prohibición Total de Ensayos Nucleares y otros acuerdos retomados por el presidente Obama en las reuniones ya mencionadas de abril de 2009 y la de abril de 2010, en Washington, sobre seguridad nuclear, en la que participaron los jefes de Estado y de gobierno de 47 países.

EL FUTURO

El activismo de México sobre desarme fue circunstancial, pero permitió que sus internacionalistas se convirtieran en expertos en esa materia y que de muchas maneras contribuyeran al avance, imperfecto sin duda, del desarme en el mundo. El prestigio ganado por la política exterior mexicana en los asuntos mencionados, incluso en plena Guerra Fría, se derivó de una posición independiente de la obvia alineación fundamental del país con el bloque occidental, liderado por Estados Unidos. Los beneficios de esa política, que en varias ocasiones ha chocado con la de nuestro poderoso vecino del norte, son difíciles de percibir. ¿Cuánto vale para los intereses de México el que se haya logrado alejar el peligro de que se produzcan, almacenen o se instalen armas nucleares en nuestra región?

A la generación de notables mexicanos que trabajaron por el desarme —Padilla Nervo, García Robles, Castañeda Álvarez y de la Rosa, Francisco Cuevas Cansino, Roberto Rosenzweig, Marín Bosch y muchos más— le ha seguido la generación que actualmente está a cargo de los asuntos que se ventilan en los variados foros internacionales de desarme. Son diplomáticas

[25] El informe Nuclear Posture Review fue elaborado y presentado por los departamentos de Defensa, Estado y Energía del gobierno estadounidense el 6 de abril de 2010. Véase un PWP y la transcripción de la conferencia de prensa respectiva en US Department of Defense, 2010.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

y diplomáticos especializados en diplomacia multilateral y mejor capacitados que sus antecesores en el manejo de instrumentos que, incluso, no existían hace dos o tres décadas. Ese grupo de mujeres y hombres, algunos ya en niveles de mando altos, pero la mayoría en los escalones intermedios de la diplomacia mexicana, requieren de un liderazgo claro por parte del jefe de la diplomacia mexicana, que por mandato constitucional es el Presidente de la República, y de su secretaria en turno a cargo de la cartera de Relaciones Exteriores, en cuanto a la importancia prioritaria que una sólida diplomacia en desarme debe tener dentro de la política exterior del país.

El pesado fardo que fueron los ocho años de diplomacia de potencia hegemónica y de imposiciones unilaterales de Bush terminaron, y el gobierno de Barack Obama revive la esperanza de un nuevo avance en materia de desarme. La decadencia de la diplomacia multilateral podrá gradualmente remontarse en la medida en que Estados Unidos ha vuelto a tomar posiciones de cooperación y respeto a instituciones y principios de convivencia que distinguieron a ese país antes de la era Bush. Independientemente de que se haga o no realidad ese retorno de la política exterior estadounidense a las formas básicas de respeto a las diferencias y de respaldo a las instituciones internacionales, la diplomacia mexicana tiene que asumir un papel protagónico en las cuestiones de desarme, entre las más importantes: la consolidación de las convenciones sobre armas biológicas y químicas para hacer efectiva la destrucción total de las existentes; arrancarle a los estados nucleares del TNP compromisos claros y plazos para avanzar en el desarme nuclear y luchar porque los nuevos estados nucleares que no son sus signatarios se adhieran a él; luchar por el fortalecimiento de las zonas geográficas libres de armas nucleares y la formación de nuevas, sobre todo en áreas críticas para la paz mundial como el Medio Oriente; exigir la ratificación por parte de los estados nucleares del Tratado de Prohibición Total de Ensayos nucleares a fin de lograr su pronta y efectiva entrada en vigor; respaldar acuerdos todavía inconclusos, como el de la prohibición de bombas de fragmentación y de minas antipersonales, a los que Estados Unidos todavía se opone, y colaborar con países neutrales para sacar de su actual estancamiento la propuesta para la limitación y eventual prohibición de armas pequeñas o convencionales.

Una tarea así requiere de un proyecto de política exterior de largo plazo, en el que el desarme mundial no sea un objetivo que forme parte de la lucha contra el terrorismo y el fortalecimiento de la seguridad nacional, sino uno con peso propio y que sea parte integral de las funciones primor-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

diales de la Secretaría de Relaciones Exteriores. La existencia de un importante acervo de experiencias y de material humano en asuntos de desarme puede, en cualquier momento, hacer que el interés del Ejecutivo —no demostrado hasta ahora— se enfoque a los temas torales de la paz mundial y su correlativo obligado, el desarme. Esto dependerá principalmente de la capacidad que desplieguen los diplomáticos de carrera, en cuyas manos el presidente Calderón ha puesto el manejo de la SRE. Si ese esfuerzo se limita a la ejecución profesional de la diplomacia que adopte el jefe del Ejecutivo, sin imaginación propia ni capacidad para criticar la orientación presidencial y proponer opciones, un escenario futuro donde haya una diplomacia sobre desarme sólida y congruente con principios y objetivos será mera quimera.

REFERENCIAS

Buruma, I., 2008. The ghosts of Abu Ghraib, *The New York Review of Books* **55** (11): 6-10.

Enríquez Perea, A., 1992. En E. Padilla, *Cancilleres de México*, t. II, *1910-1988*. México, SRE, pp. 353-369.

García Robles, A., 1987. La proscripción de las armas nucleares en la América Latina: resumen de sus principales etapas, en OPANAL, *Vigésimo aniversario del Tratado de Tlatelolco (1967-1987)*. México.

Judt, T., 2008. *Reappraisals*. Nueva York, The Penguin Press.

Kennedy, P., 2009. La cuarta página, *El País*, 20 de octubre.

Keesing's, 1943-1945. *World News Archive*, en <*http://www.keesings.com/*>.

Marín Bosch, M., 1998. *Votes in the UN General Assembly*. La Haya, Kluwer Law International.

Marín Bosch, M., 2005. Seis décadas de negociaciones multilaterales de desarme, *Revista Mexicana de Política Exterior* 75: 9-54.

Marín Bosch, M., 2009. President Barack Obama's task in the field of multilateral diplomacy and nuclear disarmament, octubre (mensaje electrónico).

Naciones Unidas, 2009. UN-SC, CS/9746, Historic Summit of Security Council Pledges Support For Progress on Stalled Efforts to End Nuclear Weapons Proliferation. 24 de septiembre.

OPANAL, 1987a. *El Tratado de Tlatelolco (1967-1987)*, México, Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe.

OPANAL, 1987b. *Vigésimo Aniversario del Tratado de Tlatelolco (1967-1987)*. México, Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

OPANAL, 2009. *Potencias nucleares.* México, Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe, en <*http://www.opanal.org/Desarme/Potencias/Potencias.htm*>.

Presidencia de la República, 1986. II Reunión Cumbre de los participantes en la Iniciativa de Paz y Desarme. Argentina, Grecia, India, México, Suecia y Tanzania. Ixtapa, Zihuatanejo, 6 y 7 de agosto.

Rebolledo Cárdenas, J., 1992. En L. Padilla Nervo, *Cancilleres de México,* t. II, *1910-1988*, México, SRE, pp. 353-369.

SRE, 1992. *Cancilleres de México*, t. II, *1910-1988*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores.

Tuchman, B.W., 1958. *The Zimmermann Telegram.* Nueva York, Ballantine Books.

US Department of Defense, 2010. *Nuclear Posture Review*, en <*http://www.defense.gov/npr/*>

Wills, G., 2009. Entangled giant, *The New York Review of Books* **LVI** (15): 4.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

4
UNIVERSALIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS Y ASISTENCIA HUMANITARIA: LA EVOLUCIÓN INEXORABLE DEL PRINCIPIO DE NO INTERVENCIÓN

Juan Manuel Gómez-Robledo V.

CONTENIDO

Introducción 134
El principio de no intervención en el derecho internacional clásico 137
La ampliación de la noción de amenaza a la paz y la seguridad internacionales 141
Los desafíos de la aplicación del derecho internacional humanitario 149
Del "derecho de injerencia" al derecho de asistencia humanitaria 163
La responsabilidad de proteger 166
Conclusiones 171
Referencias 173

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

INTRODUCCIÓN

El 20 de septiembre de 1999, frente a la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), su secretario general, Kofi Annan, se apartó del ritual que suele acompañar la presentación de la memoria anual sobre el trabajo de la organización.

En lugar del catálogo de medias realizaciones y grandes fracasos de las Naciones Unidas, envuelto en reiterados llamados a los estados miembros a cumplir con sus obligaciones conforme a la Carta constitutiva de la organización, Kofi Annan optó por un ataque frontal al dogma de la soberanía del Estado, ante los estragos de la violencia en todas sus formas que sigue asolando al mundo y en nombre del interés común de una sociedad internacional transformada por 10 años de globalización.

> Actualmente es general el reconocimiento de que el Estado está al servicio de su pueblo, no a la inversa. Al mismo tiempo, la soberanía del individuo —y con esto me refiero a los derechos humanos y las libertades fundamentales de la persona consagrados en nuestra Carta— se ha visto reforzada por una mayor toma de conciencia del derecho de todo individuo a decidir su propio destino (Annan, 1999a).

La contundencia de esta afirmación y la defensa que hace Kofi Annan de lo que se ha convenido en llamar "intervención humanitaria" subrayan tanto el diagnóstico de una situación internacional saturada por los conflictos armados —en su mayoría de índole interna—, como un ambicioso y acaso aventurado programa de *aggiornamento* del derecho internacional, incluso en los principios que le dan fundamento.

Del lado del diagnóstico, nadie puede negar el recrudecimiento, desde el fin de la Guerra Fría, de los conflictos armados en todas las latitudes y los niveles insólitos de brutalidad a que han dado lugar, frente a lo que la comunidad internacional organizada ha tenido todo tipo de reacciones que van desde el pasmo hasta la cruzada justiciera, pasando por una vergonzosa indiferencia, apenas disimulada por "buenas" razones.

Precisamente, la memoria del secretario general sobre el trabajo de la organización está dedicada al análisis de los desafíos que las recurrentes crisis humanitarias plantean a las Naciones Unidas (Annan, 1999b). Del mismo modo, respondiendo a una solicitud del Consejo de Seguridad, el secretario general presentó un extenso informe sobre la protección de los

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

civiles en los conflictos armados (Annan, 1999c). Sobre uno y otro de estos documentos habrá ocasión de regresar.

Los acontecimientos de estos años encierran, pues, extremos que dan cuenta de un acuciante dilema que el secretario general de la ONU describe en los siguientes términos:

> Al mismo tiempo que el genocidio en Ruanda dejará bien clara a nuestra generación las consecuencias de la pasividad frente a un asesinato en masa, el conflicto más reciente en Kosovo ha dado lugar a importantes interrogantes sobre las consecuencias de la acción cuando la comunidad internacional no está completamente unida (Annan, 1999a).

De ahí que, siempre de acuerdo con la visión del más alto funcionario de la ONU, deba encontrarse la manera de conciliar la efectiva defensa de los derechos humanos y la necesaria legalidad (y por ende, la legitimidad) de la acción que se emprenda en determinado momento. Ello plantea a la ONU, y mediante ella a la comunidad internacional en su conjunto, el reto de cerrar filas frente al "imperativo universalmente reconocido de afrontar eficazmente violaciones manifiestas y sistemáticas de los derechos humanos y sus graves consecuencias humanitarias" (Annan, 1999a), recurriendo, de ser necesario, al uso de la fuerza, pero sin apartarse del derecho internacional.

Al colocar en un sitio tan prominente un tema que ha venido siendo debatido con pasión en los últimos años, el secretario general hacía de éste el marco de referencia obligado de cualquier discusión sobre el desarrollo del derecho internacional y, en un sentido más amplio, sobre el futuro de la acción multilateral en lo tocante a la protección de los derechos humanos y al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

México, en voz de su canciller, tuvo una reacción que ilustra a la perfección la actitud ambivalente —y hasta cierto punto timorata— que será analizada en las siguientes páginas.

Por una parte, reconoce que: "Hoy, el tipo de confrontaciones que prolifera es, en su mayoría, de índole interna, planteando formidables desafíos para una Organización concebida para resolver disputas entre Estados" (Green, 1999).

Pero, aduciendo la ausencia de un mandatos claros y consensos definidos, la representante de México mantiene que:

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

> …la búsqueda de soluciones a controversias, sean internas o internacionales, debe ajustarse a la letra y al espíritu de la Carta de San Francisco… México siempre ha sostenido que el uso de la fuerza, así sea motivado por las causas humanitarias más nobles, no representa una solución y, por el contrario, es fuente de mayor inestabilidad, incertidumbre y violencia. Sin embargo, mi país ha sabido moderar el tono cuando el Consejo de Seguridad ha actuado con estricto apego al Capítulo VII de la Carta.
>
> Aun así, el Gobierno de México reitera el valor de la solución pacífica de las controversias y rechaza con firmeza la existencia de un supuesto derecho de injerencia, particularmente cuando se enarbola al margen del derecho internacional (Green, 1999).

Esta postura, al tiempo que sugiere que existen divisiones entre los estados sobre la mejor manera de hacer frente a los nuevos retos de la paz —y más adelante invita a un proceso de reflexión al respecto— establece que los principios de la Carta "no pueden estar sujetos a interpretaciones coyunturales ni a impulsos unilaterales" (Green, 1999).

Ello traduce, por un lado, la convicción de que nada en la Carta de las Naciones Unidas puede servir de base jurídica para justificar la intervención humanitaria y, por el otro, que algo debe hacerse para contar con "soluciones duraderas, que al tiempo que preserven la paz, protejan la vida y los derechos humanos" (Green, 1999). Pero más allá de refrendar su fe en la solución pacífica de las controversias, la posición del gobierno de México no ofrece en realidad elementos de respuesta al dilema que planteó el secretario general.

El punto de vista de México parece encerrar más bien la idea de que la Carta de la ONU, redactada como reacción a la segunda conflagración interestatal del siglo XX, no está adaptada para guiar a la comunidad internacional en un mundo de violencia étnica y de guerras intestinas. A partir de ahí y a no ser que se emprenda un ejercicio poco probable de reformas a la Carta, se impone en la *démarche* intelectual de la política exterior de México una lectura excesivamente rígida de las disposiciones de la Carta, que contrasta incluso con posturas más comprometidas de un pasado no tan remoto.[1] En

[1] Se trata fundamentalmente de la política exterior en materia de derechos humanos, articulada bajo el canciller Jorge Castañeda y Alvárez de la Rosa, y que tuvo expresiones concretas en la relación bilateral con Chile y Nicaragua, así como en las posiciones promovidas en Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos en Chile, El Salvador y Guatemala.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

este sentido, la postura mexicana parece olvidar una innegable evolución en la práctica de los estados y de la organización, por medio del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General, que se fue dando paulatinamente desde la década de 1970, pero que alcanzó nuevos desarrollos a raíz del término de la confrontación Este-Oeste y que está incidiendo en el desarrollo progresivo del derecho internacional.

EL PRINCIPIO DE NO INTERVENCIÓN EN EL DERECHO INTERNACIONAL CLÁSICO

En un estupendo libro, el jurista francés Mario Bettati (1996) nos dice que el derecho internacional está impregnado de una concepción del individuo en tanto que sujeto exclusivo de la jurisdicción nacional, a un grado tal que es todavía difícil admitir que el Estado pueda compartir el ejercicio de su competencia personal con la comunidad internacional organizada.

Generaciones enteras de diplomáticos, funcionarios internacionales y académicos se formaron en el dogma de la soberanía absoluta del Estado que sólo alteraban parcialmente regímenes de excepción, como el sistema de los mandatos sobre los territorios no autónomos que inauguró a principios del siglo XX la Sociedad de Naciones o su correspondiente en la ONU por medio del hoy extinto (en la práctica) régimen de administración fiduciaria.

El profesor Bettati relata que, con motivo de la comparecencia ante la Sociedad de Naciones, en 1933, de un judío de Alta Silesia quien protestó por la política racista del Tercer Reich, en violación de un acuerdo sobre protección de minorías entre Alemania y Polonia, Goebbels, delegado de la Alemania nazí ante el organismo internacional, contesta en nombre de su gobierno: "Somos un Estado soberano… Hacemos lo que queremos con nuestros socialistas, nuestros pacifistas y nuestros judíos y no tenemos porqué sujetarnos al control de la humanidad ni de la Sociedad de Naciones" (Bettati, 1996: 18, trad. del autor). Nadie replicó; en la mentalidad de la época —y todavía hace poco—, la razón jurídica y política estaba del lado del Estado, no de la víctima.

Ello respondía, en buena medida, a la necesidad de que las relaciones interestatales estuviesen basadas en un rígido consensualismo de las normas que regían el comportamiento recíproco de los estados, si se quería garantizar la estabilidad de la comunidad internacional.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Toda la historia del derecho internacional se nutre de la tensión entre los intereses derivados de la creciente interdependencia de una comunidad internacional que lleva a los estados a aceptar cada vez mayores reglas de conducta en todos los ámbitos de la actividad humana, por una parte, y las exigencias de la soberanía que conducen a esa misma comunidad a salvaguardar el carácter exclusivo de la competencia nacional, por la otra.

¿Quién podría afirmar, sin embargo, que no existe prácticamente página de la historia de las relaciones internacionales que no contenga un ejemplo de acciones de fuerza que, tras el argumento de la defensa de una población en peligro o la protección de los ciudadanos de las potencias intervencionistas, no disimule en realidad la mera obtención de ventajas políticas de un tipo o de otro?

México y el resto de América Latina lo han vivido en carne propia desde la lucha misma por la Independencia. Tan sólo después de la segunda Guerra Mundial, las intervenciones militares de Estados Unidos en Guatemala (1954), República Dominicana (1965) y Grenada (1983) tuvieron como único fin proteger los intereses de Washington en el contexto de la confrontación bipolar.

La insistencia en la defensa del principio de no intervención, especialmente cuando se trata de la intervención sin la sanción del sistema de seguridad colectiva consagrado en la Carta de las Naciones Unidas, no es lo que sorprende. Antes, mucho del bien ganado respeto de México en la escena internacional se debe a la firmeza y constancia con la que nuestra diplomacia ha defendido este principio.

La Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA) de 1948 y sus protocolos de Buenos Aires (1967) y Cartagena de Indias (1985), en cuya redacción México tuvo una influencia determinante, contiene disposiciones infinitamente más precisas que las de la Carta de San Francisco en torno al principio de no intervención y al respeto del derecho internacional, como norma de conducta de los estados en sus relaciones recíprocas, con especial énfasis en la obligación de no recurrir al uso de la fuerza y de resolver las controversias internacionales por medios pacíficos.[2]

La Corte Internacional de Justicia, en su histórico fallo de 1949 sobre el Canal de Corfú, estableció sin ambages que: "El pretendido derecho de intervención no puede ser encarado… sino como la manifestación de una

[2] Carta de la Organización de los Estados Americanos; véanse, en particular, los capítulos II, IV y V.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

política de fuerza, política que en el pasado ha dado lugar a los abusos más graves y que no encuentra, sean cual fueren las deficiencias presentes de la organización internacional, ningún lugar en el derecho internacional" (CIJ, 1992).

De lo que aquí se trata, como veremos, es de estudiar las razones de lo que podría definirse como un periodo de postración de la política exterior mexicana, que se tradujo durante una década en la incapacidad de adaptarse a circunstancias mundiales, políticas y jurídicas, radicalmente diferentes, incapacidad que marginó al país de los debates fundamentales que habrán de dar forma al derecho internacional del siglo XXI.

Sin duda, situaciones como la que, desde hace 10 años, ha venido atravesando Haití, a pesar de todas las intervenciones de la comunidad internacional, son la clara demostración de que la democracia no se impone por la fuerza y mucho menos puede "fortalecerse sobre un horizonte de ignorancia e indigencia" (Solana, 1994: 204), como señaló México en 1992 ante la Asamblea General de la OEA, en ocasión del voto negativo de nuestro país al Protocolo de Washington por el que se reformó por cuarta ocasión la Carta de la OEA.

Sin querer analizar por el momento las virtudes y defectos de una reforma destinada a preservar y fortalecer la democracia representativa en el hemisferio, lo que nos interesa aquí es que, como prosiguió en la misma ocasión el canciller Solana, "las reformas que se proponen, podrían también llevarnos a que el sistema interamericano instrumente medidas colectivas de carácter coercitivo, lo cual implicaría un cambio de fondo en el mandato original de la Organización. Es posición histórica de mi país, la de sostener que la adopción de este tipo de medidas corresponde exclusivamente al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas" (Solana, 1994: 206).

En esta argumentación se entrelazan dos cuestiones. Por un lado, el respeto de la competencia exclusiva del Consejo de Seguridad, conforme a la Carta, para adoptar medidas coercitivas, a la que los organismos y arreglos regionales deben sujetarse, haciendo valer una postura tradicional de México. Por la otra, sin duda, la reticencia a aceptar la instauración de nuevos mecanismos para promover, fortalecer y consolidar las instituciones democráticas en los estados miembros de la OEA, aun cuando tales mecanismos respeten los respectivos ámbitos de acción de la organización mundial y de la organización regional. Esta postura tiene mucho que ver con percepciones distintas de los riesgos que se ciernen sobre el vigor de la democracia en los países del hemisferio, a la vez que con una natural resistencia de parte de

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

un gobierno que veía en estos mecanismos un peligro potencial de cuestionamiento de sus propias prácticas democráticas. Especialmente en el ámbito interamericano en el que los temas electorales habían sido objeto de escrutinio por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en los años ochenta, la susceptibilidad del régimen priista era más viva.

Sea de ello lo que fuere, la tesis de México no podía ser más clara: sólo el Consejo de Seguridad tiene la facultad de imponer medidas coercitivas con arreglo al capítulo VII y, en caso de conflicto con otra obligación contraída en virtud de cualquier otro tratado, se basará en lo dispuesto por el artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas, que no deja lugar a dudas sobre la preeminencia de la Carta.

Ahora bien, cuando, como en la práctica de México hasta el cambio de régimen que inaugura la Presidencia de Vicente Fox, se pone tanto énfasis en la prohibición para la ONU de intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los estados, que estipula el artículo 2, párrafo 7 de la Carta, se dejan de lado dos aspectos fundamentales.

El primero, que entre los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas figuran de manera prominente el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, así como el respeto de los derechos humanos y del derecho a la libre determinación de los pueblos.[3]

El segundo, que con arreglo al artículo 24, párrafo 2 de la Carta, en el desempeño de sus funciones, el Consejo de Seguridad procederá de acuerdo con tales Principios y Propósitos y que, siempre conforme al artículo 2, párrafo 7, el principio de no intervención "no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII".

Los autores de la Carta de las Naciones Unidas previeron efectivamente que el Consejo de Seguridad, en uso de las facultades que le concede el capítulo VII, puede imponer medidas coercitivas para mantener la paz y la seguridad internacionales, sin por ello definir lo que debía entenderse como una amenaza a la paz.

Lo que está en juego, precisamente, es la valoración, a la vez política y jurídica, de la noción de amenaza a la paz y la seguridad internacionales frente al principio de no intervención, como requisito indispensable para poner en marcha la acción del Consejo de Seguridad, siendo ésta una facultad que le compete de manera exclusiva y que ejerce en forma discrecional,

[3] Véase Carta de las Naciones Unidas (ONU, 1945), artículos 1, 55, 56, 62 y 76, así como el Preámbulo.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

cosa que por otro lado plantea el problema de la legalidad de los actos del Consejo de Seguridad.

LA AMPLIACIÓN DE LA NOCIÓN DE AMENAZA A LA PAZ Y LA SEGURIDAD INTERNACIONALES

El Consejo de Seguridad, reunido el 31 de enero de 1992 por primera ocasión con la presencia de jefes de Estado y de gobierno, aprobó una declaración en la que advierte que se han abierto posibilidades promisorias para desempeñar con mayor eficacia la responsabilidad que le encomienda la Carta, como consecuencia directa de la existencia de nuevas circunstancias internacionales más favorables (Consejo de Seguridad, 1992).

El elemento central del diagnóstico del Consejo de Seguridad proviene del reconocimiento de que "los cambios, por más bienvenidos que sean, han traído aparejados nuevos riesgos para la estabilidad y la seguridad" (Consejo de Seguridad, 1992: 3), por lo que "la ausencia de guerra y de conflictos militares entre Estados no asegura por sí misma la paz y la seguridad internacionales. Las causas no militares de inestabilidad en las esferas económica, social, humanitaria y ecológica se han convertido en amenazas a la paz y la seguridad" (Consejo de Seguridad, 1992: 3).

Decidido a contar con los medios que le permitan cumplir con su responsabilidad, el Consejo de Seguridad pidió al secretario general recomendaciones "respecto de los medios para fortalecer y hacer más eficiente, dentro del marco de la Carta y sus disposiciones, la capacidad de las Naciones Unidas en materia de diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz" (Consejo de Seguridad, 1992: 4).

Sin entrar de momento en el estudio de las propuestas que algunos meses más tarde presentaría Boutros Boutros-Ghali, bajo la forma de un informe, conocido como *Un programa de paz*, conviene detenerse en el análisis de la ampliación de la noción de amenaza a la paz y la seguridad internacionales en la que se ha empeñado de manera constante el Consejo de Seguridad.

En primer término, debemos recordar que durante la Conferencia de San Francisco la delegación de Francia propuso que el principio de no intervención no pudiese ser invocado cuando "la violación flagrante de las libertades fundamentales y los derechos humanos constituya por sí misma una amenaza susceptible de comprometer la paz" (Guillaume, 1985: 144, trad. del autor).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Esta excepción fue, sin embargo, rechazada por Estados Unidos, que había hecho de esta cuestión un asunto de vital importancia para conseguir la aprobación del Senado a la Carta de las Naciones Unidas. En lo que fue calificado por México como un retroceso respecto de lo que estipulaba el Pacto de la Sociedad de Naciones (artículo 15), Estados Unidos se opuso a cualquier referencia al derecho internacional y, más aún, a que la Corte Internacional de Justicia pudiese decidir si determinada cuestión pertenecía o no a la jurisdicción interna del Estado. Lo importante es que, cuando menos para algunos miembros fundadores de la ONU, el principio de no intervención ni era absoluto ni su aplicación podía ocurrir al margen del derecho internacional (Guillaume, 1985: 144 y ss.).

Con todo, en la concepción clásica, la noción de amenaza a la paz se limitaba a actos que implicaran el uso o amenaza del uso de la fuerza en contravención del derecho internacional, es decir, un acto de agresión o un quebrantamiento de la paz, generalmente en el contexto de un conflicto entre países. Frente a la discrecionalidad que la Carta confiere al Consejo de Seguridad para determinar la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión, la Asamblea General estimó pertinente definir la agresión, tarea que tomó 20 años por la oposición de dos escuelas de pensamiento, prevaleciendo al final la de quienes abogaban por una definición restrictiva de la agresión.[4]

De acuerdo con la definición aprobada por la Asamblea General el 14 de diciembre de 1974: "La agresión es el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, o en cualquier otra forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas" (ONU, 1974: art. 1). Los siguientes actos se caracterizan, de acuerdo con la misma definición, como actos de agresión:

a] La invasión o el ataque por las fuerzas armadas de un Estado del territorio de otro Estado.

b] El bombardeo por las fuerzas armadas de un Estado del territorio de un Estado.

c] El bloqueo de puertos.

[4] Mientras que los países occidentales favorecían una definición centrada en el uso de la fuerza armada, los socialistas y el mundo en desarrollo hubieran querido ampliar la noción para que abarcase otros actos, como las sanciones comerciales y las medidas económicas.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

d] El ataque de las fuerzas armadas de un Estado con las fuerzas de otro Estado.

e] La acción de un Estado que permite la utilización de su territorio para perpetrar un acto de agresión contra un tercer Estado.

f] El envío por un Estado o en su nombre de bandas armadas, grupos irregulares o mercenarios que lleven a cabo actos de fuerza contra otro Estado (ONU, 1974: art. 3)

Esta lista de actos no es exhaustiva, pues la definición de la Asamblea General deja intacto el poder discrecional del Consejo de Seguridad conforme a la responsabilidad que le encomienda la Carta de las Naciones Unidas. Así, de conformidad con el artículo 4 de la definición: "La enumeración de los actos mencionados anteriormente no es exhaustiva y el *Consejo de seguridad podrá determinar qué otros actos constituyen agresión*, con arreglo a las disposiciones de la Carta" (ONU, 1974: art. 4, las cursivas son nuestras).

Lo interesante para nuestro estudio es que, en el contexto de la Guerra Fría, la violación del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario era totalmente ajena a la noción de amenaza a la paz y la seguridad internacionales.

En cambio, en las condiciones creadas por el término de la confrontación bipolar, al establecer un vínculo entre las situaciones de crisis humanitaria y de violaciones masivas de los derechos humanos por una parte, y las amenazas a la paz, por la otra, el Consejo de Seguridad confiere un significado nuevo a la noción de amenaza mediante una ampliación de su alcance y de su régimen jurídico.

El primer paso de esta evolución lo constituyó la Resolución 688 (1991), en la que el Consejo de Seguridad se declara "seriamente preocupado por los actos de represión perpetrados contra la población civil iraquí… que han generado una corriente masiva de refugiados hacia las fronteras internacionales y a través de ellas, así como incursiones transfronterizas, que ponen en peligro la paz y la seguridad internacionales en la región".[5] En esta etapa aún temprana de la evolución del pensamiento del Consejo de Seguridad, la violación de las fronteras es el acto constitutivo de la amenaza a la paz. En otras palabras, el consejo recurrió a un factor de internacionalización de la situación interna para fundamentar la intervención de las Naciones Unidas.

[5] Resolución 688 (1991) del 5 de abril de 1991, aprobada por 10 votos a favor, tres en contra (Cuba, Yemen, Zimbabwe) y dos abstenciones (China, India).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Sin embargo, tal violación de las fronteras es consecuencia directa de la represión de la población kurda por el régimen iraquí de Saddam Hussein.

El vínculo se vuelve directo con la Resolución 733 (1992) sobre Somalia y, sobre todo, en la Resolución 746 (1992), en la que el consejo determina que "la magnitud del sufrimiento humano causado por el conflicto y preocupado por la amenaza que la persistencia de la situación en Somalia constituye para la paz y la seguridad internacionales".[6]

Yann Kerbrat (1995) divide en dos grandes grupos las situaciones que pueden llegar a ser calificadas como constitutivas de amenazas a la paz y la seguridad internacionales, conforme a la práctica reciente del Consejo de Seguridad.

Por un lado, las situaciones que resultan en un desplazamiento masivo, de carácter transfronterizo, de poblaciones, entre las que puede citarse la que dio lugar a la Resolución 841 (1993) sobre Haití, además de la ya mencionada Resolución 688 (1991).

Por otro lado, aquellas situaciones de conflicto interno que se traducen en grandes sufrimientos para la población civil, como ha sido el caso de las resoluciones relativas a Somalia.

A partir de 1992, al establecer con la Resolución 808 (1992) el Tribunal Internacional encargado de juzgar a los responsables de las violaciones del derecho humanitario cometidas en el territorio de la ex Yugoslavia, el Consejo de Seguridad cruza un nuevo umbral, vinculando de manera directa la violación del derecho internacional humanitario con la amenaza a la paz. Ello sería confirmado en la Resolución 827 (1992), por la que adoptó el Estatuto del Tribunal y, en 1994, cuando decidió crear el tribunal encargado de juzgar a los responsables de actos de genocidio o de otras violaciones graves del derecho internacional humanitario en Ruanda, por medio de su Resolución 955 (1994).

De acuerdo con el respectivo estatuto de estos tribunales, las siguientes cuatro categorías de infracciones pueden dar lugar a la persecución de los presuntos responsables:

a] Las violaciones de los Convenios de Ginebra de 1949 y sus protocolos adicionales de 1977.

b] Las violaciones de las leyes y costumbres de la guerra, conforme al Estatuto del Tribunal Internacional de Nuremberg.

[6] Resolución 746 (1992), del 17 de marzo de 1992, aprobada por unanimidad.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

c] Los delitos de genocidio, conforme a la Convención de 1948.

d] Los crímenes en contra de la humanidad, conforme a los estatutos de los tribunales internacionales de Nuremberg y Tokio.

En suma, la ampliación de la noción de amenaza a la paz no es ajena a la profundización de los criterios de la paz, los cuales están sujetos a la evolución misma de la sociedad internacional. En un mundo globalizado, "la violación masiva de los derechos humanos es un signo precursor de la guerra y constituye así propiamente dicho, una amenaza a la paz" (Kerbrat, 1995: 17, trad. del autor).

Debemos recordar, no obstante, que las resoluciones de la década de 1990 no fueron *stricto sensu* las primeras en considerar que las violaciones masivas de los derechos fundamentales de la persona son una amenaza a la paz internacional.

Si bien la práctica seguida por el Consejo de Seguridad durante toda la Guerra Fría no es uniforme y tuvo como marco de referencia la promoción del derecho de los pueblos a la libre determinación, en el que en más de una ocasión prevalecieron los criterios políticos sobre los jurídicos, lo que dificulta el rigor del análisis, contamos con una serie de precedentes. Éste es el caso de las resoluciones relativas a la situación en Rodesia del Sur y en Sudáfrica en las que se llegó a la imposición de sanciones cuando el Consejo de Seguridad determinó que la violación del derecho a la libre determinación de los pueblos, como en los países que practicaban la política de *apartheid*, constituía una amenaza a la paz.

Al mismo tiempo, se daba el caso opuesto, en el que un Estado estimaba que la mera inscripción de un asunto interno en la orden del día de un órgano político, sin prejuzgar el resultado de su tratamiento, era ya una violación del deber de no intervenir.

Con todo, la línea divisoria entre la competencia exclusiva del Estado y la competencia del derecho internacional fue perdiendo nitidez. Sin duda, las condiciones políticas de la Guerra Fría fueron más favorables a una ampliación de la noción de amenaza a la paz y la seguridad internacionales en aquellos casos que se referían al derecho a la libre determinación de los pueblos, tanto en el contexto de la descolonización como en lo relativo a los regímenes racistas que existieron en África. Las circunstancias propias de la situación en Sudáfrica y en Rodesia del Sur facilitaban además un análisis basado en los riesgos que tales regímenes entrañaban para la estabilidad de la región y, por extensión,

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

de la comunidad internacional en su conjunto (Gómez-Robledo, 1994: 127 y 128).

Éste será precisamente el criterio que llevará a su máxima expresión el Consejo de Seguridad al concluir la confrontación bipolar.

A partir de 1990, el Consejo de Seguridad ha hecho un uso intensivo y extensivo del capítulo VII de la Carta, lo que ha llevado a la organización, después de la euforia inicial, al límite de sus posibilidades, de no contar con una acción más decidida de sus estados miembros. Entre otros aspectos, esta nueva situación traduce el insuficiente recurso de parte de los estados a los procedimientos de solución pacífica de las controversias que contempla la Carta en el capítulo VI y que los países latinoamericanos consagramos en el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas, mejor conocido como Pacto de Bogotá.

En suma, si la ONU puede en la actualidad actuar y, en ocasiones, resolver tal o cual conflicto, aún no acierta en la mejor forma de prevenir su irrupción.

El denominador común de la acción del Consejo de Seguridad en la última década del siglo XX fue sin duda alguna su carácter intervencionista, el cual ha operado cambios sustantivos en la praxis en que se sustenta la protección internacional de los derechos humanos y el cumplimiento del derecho internacional humanitario, sin necesidad de realizar reformas a la Carta, pues, como vimos, esta evolución se hallaba inscrita en las potencialidades de este instrumento jurídico.

Además, no puede pasarse por alto la dificultad de reformar la Carta de las Naciones Unidas, en vista de las disposiciones en la materia que exigen, conforme al artículo 108, que los miembros permanentes ratifiquen cualquier enmienda para que ésta entre en vigor.

Sin embargo, la frecuencia de la acción del Consejo de Seguridad, así como sus alcances, no revisten el carácter general y amplio que las nuevas condiciones políticas después de la Guerra Fría podían hacer suponer.

Tan sólo en apariencia comienza a funcionar el sistema de seguridad colectiva ideado en 1945: el recurso al capítulo VII de la Carta es parcial en toda la acepción de la palabra, lo cual termina siendo un obstáculo a la plena realización de dicho sistema.

Como bien señala Jean-Marc Sorel,

> la seguridad colectiva es… en buena medida una ficción que cuarenta años de bloqueo han devaluado y que contiene, desde sus inicios, una perversidad

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

> intrínseca pues los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad aplican en forma paralela la disuasión nuclear y conservan la posibilidad de liberarse de sus obligaciones colectivas. La dialéctica permanente entre multilateralismo y unilateralismo no ha logrado imponer un sistema global efectivo (Sorel, 1995: 18, trad. del autor).

A pesar de estas ambigüedades, que se traducen en criterios variables y por demás selectivos para calificar una situación como amenaza a la paz, no cabe duda que ha cobrado forma un nuevo consenso internacional en torno a lo que podríamos llamar "los límites de lo inaceptable", que obedece a una serie de factores que examinaremos más adelante, pero que ha sido determinante para explicar el papel asumido por el Consejo de Seguridad en los últimos años.

Ahora bien, un rasgo constante en este despertar del Consejo de Seguridad lo constituye la sistemática calificación de conflictos estrictamente internos en su génesis y las violaciones masivas a los derechos humanos como constitutivos *per se* de amenazas a la paz y la seguridad —regional o internacional, según el caso— independientemente de sus eventuales consecuencias transfronterizas (Sorel, 1995: 33).

El Consejo de Seguridad, sin preocuparse demasiado por acreditar que la situación de la que se está ocupando ha producido ya efectos transfronterizos, asume que su persistencia es constitutiva de una amenaza a la paz. Como dijera el profesor Dupuy, "hemos pasado de una explotación mínima del capítulo VII, como herencia de la época posglaciar de entendimiento reducido entre los grandes, a una suerte de sobrecalentamiento del sistema de seguridad colectiva" (Dupuy, 1994: 429, trad. del autor).

Rosalyn Higgins, juez de la Corte Internacional de Justicia, haciéndose eco de una opinión bastante compartida, estima que: "*The only way in which economic or military sanctions for human rights abuses could lawfully be mounted under the Charter is by the legal fiction that human rights violations are causing a threat to international peace*" (citada por Sorel, 1995: 33).

Sin embargo, sostener la tesis de la ficción jurídica equivale a plantear que se recurre a ella para salir al paso de un vacío en la Carta. ¿Es realmente así?

La práctica del consejo, a fuerza de ser elástica, es por lo menos desconcertante. Salvo un par de excepciones, la amenaza ha sido siempre determinada una vez que se ha decidido recurrir al uso de la fuerza en el marco del capítulo VII, es decir, en un momento en que su invocación tiene más una utilidad justificatoria *a posteriori* que una de carácter preventivo

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

que diera lugar a la aplicación de los mecanismos de solución pacífica de controversias previstos en el capítulo VI.

Pero más preocupante aún, Yann Kerbrat sostiene que la noción de amenaza a la paz, invocada por el Consejo de Seguridad, no corresponde ni a la gravedad de la situación ni a la intensidad de la reacción (Kerbrat, 1995: 21). En presencia de una multitud de situaciones, con niveles de gravedad sumamente diversos, la calificación sigue siendo la misma: una amenaza a la paz, sin mayores adjetivos. La reacción varía también, sin que cambie la calificación de la situación concreta: así en el caso de Somalia, la misma situación dio lugar al envío de una fuerza de mantenimiento de la paz de corte clásico (ONUSOM I),[7] luego al envío de una fuerza encargada de imponer la paz y, finalmente, una fuerza autorizada a recurrir a la fuerza (ONUSOM II).

La combinación de la falta de precisión de parte del Consejo de Seguridad y el poder casi ilimitado que le confiere el artículo 25 de la Carta[8] derivan en una utilización de la noción de amenaza a la paz con más atributos políticos que en una auténtica calificación jurídica. La determinación de una amenaza a la paz permite tan sólo suponer que alguna medida coercitiva será adoptada en algún momento o, como se ha dicho, justificar la acción que está siendo decidida en el acto.

No obstante, debe reconocerse en descargo del Consejo de Seguridad que, desde 1945 y con la sola excepción de la guerra de Corea (1950), éste se ha visto ante la necesidad de actuar dentro de los límites de la Carta y en ausencia de las fuerzas armadas de que, en teoría, debe disponer conforme al artículo 43. Al mismo tiempo, la calificación *a posteriori* obedece también al legítimo objetivo de no cerrar la puerta a una solución negociada y, de ser el caso, para dar también una oportunidad a los organismos regionales de resolver la situación de que se trate.

No cabe duda, en todo caso, de que el consejo ha cruzado un umbral hasta entonces desconocido cuando, frente a situaciones sumamente diver-

[7] Es decir, una operación cuyo origen radica en la resolución 377 (V) Unión pro Paz de la Asamblea General en 1950 y que requiere el asentimiento de las partes en conflicto para ser desplegada.

[8] Fundamento jurídico de la obligatoriedad de las decisiones del Consejo de Seguridad, cuya aplicación no se limita a las decisiones del capítulo VII, sino a todas las decisiones del consejo conforme a la Carta, como estableció la Corte Internacional de Justicia en su Opinión Consultiva del 21 de junio de 1971, en el asunto "Consecuencias jurídicas para los Estados de la presencia continua de Sudáfrica en Namibia, no obstante la resolución 276 (1970) del Consejo de Seguridad".

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

sas, decide constatar explícitamente la amenaza a la paz o simplemente dice que actúa con arreglo al capítulo VII, con el único fin de dar fuerza a decisiones encaminadas a lograr el respeto del derecho internacional humanitario, algo que no tenía precedente.

El carácter excepcional del ámbito de aplicación del derecho internacional humanitario, el sentido de urgencia que lo define y la multiplicación reciente de situaciones que caen en su ámbito son el marco de referencia de la creciente afirmación de la existencia de un auténtico "derecho de intervención humanitaria".

LOS DESAFÍOS DE LA APLICACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

El 17 de junio de 1992 el secretario general de las Naciones Unidas, Boutros Boutros-Ghali, rindió el informe que le fuera solicitado por el Consejo de Seguridad (Boutros-Ghali, 1992) en la reunión celebrada un año antes de jefes de Estado y de gobierno a la que ya nos referimos.

Elaborado en un momento de particular optimismo respecto de las nuevas posibilidades que el fin de la Guerra Fría abría a la acción de las Naciones Unidas y sin la enseñanza de las experiencias de los siguientes años, es un ambicioso programa cuya realización depende de que no se altere la unanimidad que de 1990 a 2001 prevaleció, en la mayoría de los casos, entre los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

El requisito de la unanimidad entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad ha sido, es y seguirá siendo la garantía de la fortaleza y a la vez la mayor debilidad de la acción de las Naciones Unidas, como ocurrió durante toda la Guerra Fría, pero que no tardaría en repetirse en las crisis de Ruanda en 1995 y de Kosovo en 1999.

No obstante, *Un programa de paz* sigue representando una fuente indispensable para entender la evolución del pensamiento político y jurídico sobre los límites del principio de no intervención. Reconociendo que la creación de nuevos estados como resultado de la descomposición del campo socialista "reconfirma la importancia e indispensabilidad del Estado soberano como entidad fundamental de la comunidad internacional" (Boutros-Ghali, 1992: §10), el diplomático egipcio destaca que "ha pasado ya el momento de la soberanía absoluta y exclusiva; su teoría nunca tuvo asidero en la realidad" (Boutros-Ghali, 1992: §17).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Las referencias a los conflictos internos son todavía tímidas, no tanto porque no hubiera ya señales de que ése sería el rasgo característico de la violencia de fin de siglo, sino por la resistencia de los estados a cambios en el *statu quo*, entre los que se contaba México. Sin embargo, desde entonces se buscaba —y ello era un reclamo de las organizaciones no gubernamentales, así como de las agencias intergubernamentales encargadas de brindar socorro a la población civil— tomar medidas que facilitasen el suministro de asistencia humanitaria en situaciones de emergencia.

Al respecto, Boutros-Ghali, consciente de los temores que ello despierta en determinados países, aclara que: "En esas situaciones de crisis interna, las Naciones Unidas tendrán que respetar la soberanía del Estado… La Organización debe recordar siempre el equilibrio, cuidadosamente negociado, de los principios rectores anexos a la resolución 46/182 de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 1991" (Boutros-Ghali, 1992: §30), que se refiere al fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas.

Esta resolución es el resultado de un difícil compromiso entre quienes favorecen el desarrollo del derecho de asistencia humanitaria y quienes temen que ello dé lugar a acciones que atenten contra la soberanía del Estado.

> En esas directrices, se pone de relieve, en particular, que la asistencia humanitaria deberá proporcionarse de conformidad con los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad, que deberán respetarse plenamente la soberanía, la integridad territorial y la unidad nacional de los Estados, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas; y que, en ese contexto, la asistencia humanitaria deberá proporcionarse *con el consentimiento del Estado afectado y, en principio, sobre la base de una petición de ese país* (Boutros-Ghali, 1992: §30, las cursivas son nuestras).

Esta solución de compromiso ponía de manifiesto los titubeos propios de un periodo de transición.

Al hacer una evaluación de la aplicación de su programa con motivo del quincuagésimo aniversario de la ONU, Boutros-Ghali analiza lo que ha cambiado desde el fin de la contienda Este-Oeste, en relación con el mantenimiento de la paz:

> …una erupción de guerras dentro de Estados de reciente independencia, guerras a menudo de tipo religioso o étnico y con una cuota inusitada de violencia

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

> y crueldad… En esos conflictos generalmente participan no sólo ejércitos regulares sino también milicias y civiles armados, con escasa disciplina y estructuras de mando mal definidas. Suele tratarse de guerrillas con frentes de combate indefinidos. Los civiles son las principales víctimas y, con frecuencia, los principales objetivos. Abundan las emergencias de carácter humanitario y las autoridades combatientes, en la medida en que cabe hablar de autoridades, no tienen capacidad para hacerles frente (Boutros-Ghali, 1995: §10 y 12).

La sensación de impotencia o, por lo menos de lo inadecuado del régimen jurídico vigente, que parece desprenderse de este diagnóstico, tiene mucho que ver con una modificación radical en los patrones de conducta de las partes en los conflictos armados, especialmente los que tienen su origen en situaciones internas.

En otras palabras, como se ha dicho, los conflictos internos se han convertido en un desafío mayor para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Un primer elemento que se debe tener en cuenta es que, terminada la Guerra Fría, las grandes potencias que solían *alimentar y contener* al mismo tiempo una buena cantidad de conflictos, pues su evolución se inscribía en el marco de la rivalidad bipolar, se retiraron del escenario dejando libre curso a la violencia.

Esta violencia es mayor en intensidad y ha extendido su campo de acción, haciendo de la población civil y sus bienes un objetivo de la contienda, en la que no se respetan los usos y costumbres aplicables a la conducta de las hostilidades, es decir, el derecho internacional humanitario, y adquiere, en cambio, todas las manifestaciones de la rapiña y el bandolerismo o, incluso, del crimen organizado. En efecto, mientras que los civiles representaron 5% de las víctimas de la primera Guerra Mundial, en los conflictos armados de los años noventa el porcentaje, de acuerdo con datos del Comité Internacional de la Cruz Roja, se eleva a 90 por ciento.

Como señala Kofi Annan en el informe que presentó al Consejo de Seguridad sobre la protección de los civiles en los conflictos armados, "en muchos de los conflictos armados actuales, las víctimas civiles y la destrucción de la infraestructura civil no son simples secuelas de la guerra sino el resultado de ataques deliberados contra no combatientes" (Annan, 1999c: § 8). Por su parte, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos subraya la gravedad de la situación de los niños, a quienes "se recluta y rapta… para que se conviertan en niños

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

soldados, forzados a expresar con violencia el odio de los adultos" (Robinson, 1999: 5).

La organización militar de los grupos armados o de las fuerzas disidentes se ha diluido en forma tal que la identificación de las partes en conflicto se ha tornado extremadamente compleja, lo que añade a la dificultad de conseguir que se aplique el derecho internacional humanitario y, con éste, el principio básico de la distinción entre combatientes y los que no toman parte en las hostilidades.

La desarticulación o desaparición de las instituciones estatales o de cualquier autoridad, como se demostró en Somalia, es cada vez más frecuente y agrava en forma exponencial los riesgos que pesan sobre la población civil y sobre el personal encargado de suministrar la asistencia humanitaria, incluyendo a los miembros de las fuerzas de mantenimiento de la paz.

Al ser cada vez menos localizados, los conflictos internos se traducen en flujos masivos de refugiados y de desplazados internos, lo cual entraña inevitables consecuencias para la estabilidad regional. Al respecto, el Secretario General de las Naciones Unidas advirtió que: "En la actualidad hay más de 30 millones de personas desplazadas, la mitad de ellas niños" (Annan, 1999c: 11), como resultado de desplazamientos que se producen tanto a través de las fronteras como dentro de ellas. Citando datos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Kofi Annan indica que se calcula que el número de refugiados asciende a 13.2 millones de personas, en tanto que el representante del secretario general sobre las personas desplazadas internamente estima que el número de personas internamente desplazadas oscila entre 20 y 25 millones (Annan, 1999c: 11).

Los obstáculos a la asistencia humanitaria y al acceso del personal humanitario se manifiestan, primordialmente, en los intentos deliberados de las partes en conflicto de impedir la entrega de alimentos y medicinas a la población civil, como ocurrió en Somalia (1990) y tan sólo en 1999 en Angola, Kosovo y Sierra Leona.

En suma, "la multiplicación de tales situaciones de conflicto ha puesto a dura prueba la capacidad de reacción de lo que subsiste de una comunidad internacional organizada… No debe sorprender entonces que el Secretario General de las Naciones Unidas defina hoy el desarrollo, la asistencia humanitaria y el respeto de los derechos humanos, como los fundamentos de la paz." (Gómez-Robledo, 1995: 66).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Frente a este nuevo tipo de conflictos y a la magnitud del desafío, los medios destinados a asegurar la aplicación del derecho internacional humanitario, previstos en los Convenios de Ginebra de 1949 y su Protocolo Adicional II de 1977, resultaban a todas luces insuficientes. En efecto, el llamado "Derecho de Ginebra", concebido principalmente para los conflictos de carácter internacional, guarda silencio respecto de la forma de asegurar la aplicación de este cuerpo normativo en el orden interno.

A diferencia del Protocolo Adicional I (conflictos de carácter internacional) a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, que establece en su artículo 89 la obligación para las partes de actuar conjuntamente o en cooperación con las Naciones Unidas en los casos de violaciones graves a los convenios y al protocolo mismo, el Protocolo Adicional II (conflictos no internacionales) no contiene disposición alguna sobre la represión de las infracciones a que pudiere haber lugar.

Del mismo modo, un mecanismo como la Comisión Internacional de Encuesta, previsto en el artículo 90 del Protocolo Adicional I, no quedó incluido en el Protocolo Adicional II. Finalmente, el sistema de las Potencias Protectoras, que contemplan los cuatro Convenios de 1949, pero que es precisado y desarrollado en el Protocolo Adicional I (artículo 5), no es siquiera mencionado en el Protocolo Adicional II.

Sin duda, parece difícil argumentar que violaciones graves al artículo 3 común a los Convenios de 1949, que son calificadas como crímenes de guerra en el artículo 85, párrafo 5 del Protocolo Adicional I, no pudieran servir de base jurídica para alguna acción conforme al artículo 89 del Protocolo Adicional I, es decir, para que las partes contratantes actúen en conjunto o en cooperación con la ONU.

Pero lo menos que se puede decir es que el mismo artículo 3 común parece dejar la aplicación de la única disposición relativa a los conflictos internos al libre arbitrio de las partes en conflicto, limitándose a una tímida mención del Comité Internacional de la Cruz Roja,[9] por lo que está lejos de propuestas más ambiciosas, tal como la de que un órgano establecido por las Naciones Unidas asumiera el papel de las Potencias Protectoras.

[9] "Un organismo humanitario imparcial, tal como el Comité Internacional de la Cruz Roja podrá ofrecer sus servicios a las partes contendientes. Las partes contendientes se esforzarán, por otro lado, por poner en vigor por vía de acuerdos especiales la totalidad o parte de las demás disposiciones del presente Convenio", en el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, en CICR, 1994.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Asimismo, conforme al Protocolo Adicional II, la asistencia humanitaria no puede ser brindada sin el consentimiento del Estado en cuyo territorio se desarrolla el conflicto armado (artículo 18, párrafo 2).

Como bien dice Yann Kerbrat, "este pecado original del derecho internacional humanitario constituye la razón profunda de la intervención del Consejo de Seguridad en este ámbito" (Kerbrat, 1995: 3, trad. del autor). Sin embargo, la incorporación de las preocupaciones humanitarias en todo lo tocante al mantenimiento de la paz sólo podía provenir del impulso político de los miembros del Consejo de Seguridad, en primer lugar sus miembros permanentes y, entre ellos, de manera prominente, Estados Unidos, Francia y el Reino Unido.

Estos elementos nos permiten apreciar el tamaño de los retos que tiene ante sí el derecho internacional humanitario y el creciente papel que está desempeñando el Consejo de Seguridad para mantener la paz y la seguridad internacionales, en su acepción contemporánea.

Ciertamente, el derecho internacional humanitario *per se* poco o nada puede hacer para restablecer la paz quebrantada. Pero es precisamente entonces cuando su acción moderadora se torna más urgente ya que, como señala Hans-Peter Gasser con sobrada razón, está encaminado a:

> …atenuar los efectos de la guerra, al imponer primero límites a la forma de hacer la guerra, es decir, a la elección de los medios y métodos empleados para la conducta de las hostilidades, e imponiendo luego a los beligerantes la obligación de salvar y de proteger a las personas que no participan o han cesado de participar en las hostilidades… Tiene como propósito evitar que la humanidad caiga en la barbarie absoluta o, de menos, quiere poner obstáculos a tal evolución.
>
> Así, el respeto del derecho humanitario coadyuva a poner las bases sobre las que podrá crearse un orden pacífico al término de las hostilidades. Las probabilidades de una paz duradera serán tanto mayores cuanto más grande sea la confianza mutua entre los beligerantes, aun en plena guerra. El respeto de los derechos fundamentales y de la dignidad de la persona humana, por parte de quienes se enfrentan, contribuirá a mantener esa confianza (Gasser, 1993: 3 y 6, trad. del autor).

En suma, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que durante la Guerra Fría había en la práctica ignorado el derecho internacional humanitario ha hecho en los últimos años enérgicos llamados en favor de

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

su respeto, especialmente en aquellas situaciones en las que ha autorizado la adopción de medidas coercitivas con arreglo al capítulo VII de la Carta, tanto para obligar a las partes en conflicto a conducir las hostilidades con apego a las normas humanitarias, como para facilitar la entrega de ayuda a la población civil.[10] En última instancia, el Consejo de Seguridad, una vez que ha establecido el vínculo entre la violación del derecho internacional humanitario y la amenaza a la paz y la seguridad internacionales, y cumpliendo con la responsabilidad primordial que le confiere la Carta en su artículo 24, puede también justificar su acción en el compromiso de las partes en los Convenios de Ginebra y en el Protocolo Adicional I de "respetar y *hacer respetar* el presente Convenio [Protocolo] en todas las circunstancias".[11]

No debe darse a la expresión "hacer respetar" el sentido restrictivo que la interpretación clásica le daría, es decir aquella que se refiere al deber para un Estado de velar por el cumplimiento del tratado del que es parte, por sus autoridades civiles y militares y, en general, por los destinatarios de la obligación asumida en el ámbito de su jurisdicción.

De lo que se trata, en cambio, es de asegurar que todas las partes velen por el respeto universal del derecho internacional humanitario. Sin duda, no puede pensarse, de terceras partes, en una obligación de resultado, pero sí de medios. Esta interpretación de la existencia de una suerte de garantía colectiva de las partes contratantes se ha sido desarrollando con el tiempo. Ha permitido al Comité Internacional de la Cruz Roja emprender gestiones para solicitar a determinados estados, aun no teniendo participación alguna en el conflicto, que ejerzan su influencia para que se respete el derecho internacional humanitario. Así lo subrayó la conferencia diplomática sobre la reafirmación y el desarrollo del derecho internacional humanitario (1974-1977), al manifestar que "el derecho humanitario crea, para cada Estado, obligaciones hacia la comunidad internacional en su conjunto (*erga omnes*); cada uno de sus miembros, en vista de la importancia de los derechos en cuestión, puede ser considerado como teniendo un interés jurídico de que tales derechos sean respetados" (Sandoz, Swinarski y Zimmermann, 1996: 36, trad. del autor).

[10] Una de las primeras voces en subrayar el nuevo papel del Consejo de Seguridad fue Christiane Bourloyannis (1992).

[11] Artículo 1 común a los Convenios de Ginebra de 1949 y artículo 1, párrafo 1 del Protocolo Adicional I.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Si bien la conferencia diplomática guarda silencio sobre las medidas concretas que deban adoptar las partes para "hacer respetar" los convenios y el Protocolo Adicional I, fuera de las reuniones de las partes a que se refiere el artículo 7 de dicho protocolo, nos parece que éstas deben conformarse al derecho internacional y, dado el caso, no puede excluirse *a priori* que tenga que recurrirse al derecho que regula el uso de la fuerza.

Por su parte, la expresión "en todas las circunstancias" prohíbe que una parte invoque alguna razón, política o jurídica para no aplicar los convenios o el protocolo en su conjunto. "Que haya guerra 'justa' o 'injusta', agresión o legítima defensa, no afecta la aplicación del Protocolo… Se trata también de excluir cualquier noción de reciprocidad, es decir, de impedir que una Parte se pretenda libre del respeto de tal disposición o del conjunto del Protocolo bajo el argumento de que el adversario no respeta esta disposición o el conjunto del Protocolo" (Sandoz, Swinarski y Zimmermann, 1996: 37, trad. del autor).

Efectivamente, siendo el derecho internacional humanitario el derecho de los derechos humanos, en esa situación excepcional que constituye un conflicto armado su carácter obligatorio se deriva no de la reciprocidad en el cumplimiento de las obligaciones pactadas, sino de los atributos inherentes a la persona humana, que justifica por el solo hecho de ser persona humana el conjunto de bienes jurídicos protegidos por el orden normativo internacional. Es en ese sentido que se ha afirmado que los tratados en materia de derechos humanos —y por extensión. los de derecho internacional humanitario— tienen una naturaleza distinta de la del resto de los instrumentos convencionales. Su interpretación depende del objeto y fin que persiguen, es decir, la protección de los derechos fundamentales del ser humano. Sin contradecir en lo más mínimo las reglas en materia de interpretación de los tratados contenidas en los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, la doctrina y la jurisprudencia han afirmado que debe asegurarse a las disposiciones convencionales sobre derechos humanos sus efectos propios, también conocidos como el *effet utile*.

Sobre este particular, el fino jurista brasileño, antiguo juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y actualmente juez de la Corte Internacional de Justicia, Antonio A. Cançado Trindade, nos dice que:

> Los tratados de derechos humanos son claramente distintos de los tratados de tipo clásico, que establecen o reglamentan derechos subjetivos o concesiones

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

> o ventajas recíprocas para las Partes Contratantes. Los tratados de derechos humanos, en contrapartida, prescriben *obligaciones de carácter esencialmente objetivo*, que deben ser garantizadas o ejecutadas colectivamente, y subrayan el predominio de consideraciones de interés general u *ordre public* que trascienden los intereses individuales de las Partes Contratantes. La naturaleza especial de los tratados de derechos humanos tiene incidencia, como no podría dejar de ser, en su proceso de interpretación (Cançado, 2001: 22 y 23, las cursivas son nuestras).

En cuanto al derecho internacional humanitario, el juez Cançado concluye que: "Tales consideraciones, basadas en la constatación de la reciprocidad por los imperativos del *ordre public,* se aplican tanto a los tratados de protección internacional de los derechos humanos propiamente dichos como a los tratados de Derecho Internacional Humanitario" (Cançado, 2001: 233).

Por su parte, la Corte Internacional de Justicia estableció, en referencia a las convenciones de La Haya y de Ginebra, que "estas reglas fundamentales deben ser observadas por todos los Estados, hayan o no ratificado las convenciones que las contienen, ya que constituyen principios intransgredibles del derecho internacional consuetudinario" (CIJ, 1996: §79). La corte señala expresamente que el deber de proteger a la población civil, así como el de distinguir entre combatientes y no combatientes son "los principios cardinales que constituyen la trama del derecho humanitario" (CIJ, 1996: §78).

En un sentido más amplio, es claro que la obligación de "respetar y hacer respetar… en todas las circunstancias" incluye situaciones no expresamente previstas en los instrumentos convencionales. En última instancia, las partes en los Convenios de Ginebra están en todo momento y lugar sujetas a la cláusula Martens, que dispone que: "En los casos no previstos en el presente Protocolo o en otros acuerdos internacionales, las personas civiles y los combatientes quedan bajo la protección y el imperio de los principios del derecho de gentes derivados de los usos establecidos, de los principios de humanidad y de los dictados de la conciencia pública".[12]

Dicho de otro modo y según la expresión utilizada por la Corte Internacional de Justicia en el caso del Estrecho de Corfú, "consideraciones ele-

[12] Artículo 1, párrafo 2 del Protocolo Adicional I de 1977 a los Convenios de Ginebra de 1949.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

mentales de humanidad" (CIJ, 1949: 22) confieren, además de una amplia adhesión de los estados a los tratados existentes, carácter consuetudinario oponible *erga omnes* a las reglas fundamentales del derecho internacional humanitario. "Estas reglas indican la conducta y el comportamiento que normalmente se espera de los Estados", concluye la corte (CIJ, 1996: §82).

Antes de someter recomendaciones concretas al Consejo de Seguridad para aumentar la protección de los civiles en los conflictos armados, Kofi Annan pasa revista a las resoluciones en las que, desde 1991, "el Consejo de Seguridad… reconoce que las violaciones generalizadas y sistemáticas del derecho relativo a los derechos humanos y del derecho internacional humanitario constituyen amenazas a la paz y la seguridad internacionales y, en consecuencia, exigen atención y acción" (Annan, 1999c: §30).

Las recomendaciones del secretario general son, por una parte, un catálogo de aquellas medidas que pueden tomar los estados para aumentar la protección jurídica de los civiles en tiempo de conflicto armado, las cuales, en lo general, buscan alcanzar la universalidad de los tratados de derecho internacional humanitario y de derechos humanos y su aplicación, así como estimular el desarrollo de nuevas normas. Por otra parte, se trata de una serie de acciones políticas y diplomáticas a cargo del Consejo de Seguridad que han de ser adoptadas en las distintas etapas de un conflicto. Éstas incluyen, entre otras, la constitución de fuerzas de despliegue preventivo, la imposición de las llamadas "sanciones discriminatorias" (también conocidas como "sanciones inteligentes"),[13] la creación de zonas humanitarias y zonas de seguridad y el desarme y desmovilización de los ex combatientes.

Sin embargo, el secretario general advierte que:

> …cuando las partes en conflicto cometan violaciones sistemáticas y generalizadas del derecho internacional humanitario y del relativo a los derechos humanos que supongan amenazas de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra, el Consejo de Seguridad debe estar preparado para *intervenir*, en virtud de lo dispuesto en el capítulo VII de la Carta. La adopción de medidas coercitivas debe considerarse un mecanismo de última instancia para proteger a la población civil de amenazas inmediatas contra su vida y para

[13] Se trata de aquellas sanciones dirigidas a ejercer presión sobre los miembros de un régimen político y los grupos que los apoyan, con vistas a reducir el efecto de las sanciones sobre la población civil en general.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

garantizar el paso seguro de los convoyes humanitarios (Annan, 1999c: §67, las cursivas son nuestras).

El apoyo político de la comunidad internacional en su conjunto —y no sólo de los 15 miembros del Consejo de Seguridad— que requiere la imposición de medidas coercitivas para que éstas gocen de legitimidad, además de sustento legal, supone la consideración de cinco factores que el secretario general identifica en los siguientes términos:

a] El alcance de las violaciones de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, con inclusión del número de personas afectadas y la naturaleza de las violaciones.

b] La incapacidad de las autoridades nacionales para mantener el orden público, o la determinación de que existe complicidad de las autoridades nacionales.

c] El agotamiento de todos los esfuerzos pacíficos o consensuados para afrontar la situación.

d] La capacidad del Consejo de Seguridad para vigilar las medidas que se adopten.

e] El empleo limitado y proporcional de la fuerza, teniendo en cuenta las repercusiones que ello puede tener en la población civil y el medio ambiente (Annan, 1999c: §67).

Un primer análisis del debate que tuvo lugar en el consejo arroja los siguientes datos: intervinieron individualmente 28 estados, incluyendo los 15 miembros del consejo, un Estado no miembro (Suiza)[14] y una entidad nacional (Palestina). En forma colectiva habló la Unión Europea, en nombre de sus 15 estados miembros y de otros 13 que se asociaron a su declaración. Participaron igualmente en el debate, además del secretario general, la alta comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Comité Internacional de la Cruz Roja.

Sin excepción, todos los participantes coincidieron en la pertinencia del tema. En términos generales, todos estimaron que la protección de los civiles se fortalece cuanto más se previenen los conflictos y si se obliga a los

[14] La Confederación Helvética ingresó apenas en 2002 como Estado miembro a las Naciones Unidas, a raíz de un referéndum por el que la población suiza daba, al fin, autorización al gobierno federal de solicitar la admisión de ese país a la ONU.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

presuntos responsables de las violaciones de los derechos humanos a rendir cuentas. En este sentido, se evaluaron algunas de las recomendaciones del Secretario General en materia de diplomacia preventiva y se destacó el papel de los tribunales especiales para la ex Yugoslavia y Ruanda, así como el que estaría llamado a desempeñar la Corte Penal Internacional, establecida por el Estatuto adoptado en Roma en 1998.

Las posiciones son más matizadas cuando se trata de la cuestión de las medidas coercitivas que impondría el Consejo de Seguridad, con arreglo al capítulo VII de la Carta.

Por una parte, no parece cuestionarse abiertamente la necesidad de que el Consejo de Seguridad elabore las medidas político-diplomáticas relativas al mantenimiento de la paz y aquellas coercitivas que resulten necesarias para encarar este aspecto de la protección de los civiles, es decir, en términos más o menos explícitos, se admite que éste es un componente central de la responsabilidad primordial que la Carta en su artículo 24 ha encomendado al consejo. Sobre el particular, se reconoce que la naturaleza de las operaciones para el mantenimiento de la paz se encuentra en constante evolución en tanto que, al no limitarse al aspecto militar, dichas operaciones incluyen cada vez con mayor frecuencia funciones de policía civil, ayuda humanitaria, medidas de desarme y desmovilización y la supervisión de complejos acuerdos de derechos humanos, como ocurrió en El Salvador y en Guatemala.

No obstante, frente al tema más preciso de la intervención armada con la autorización del Consejo de Seguridad, un número apreciable de estados subrayó que ésta debe resultar de decisiones legítimas en las que se reconozca la comunidad internacional en su conjunto, por lo que la acción debe tener carácter colectivo, contar con la autorización de un órgano competente y estar regida por el derecho internacional, en particular la Carta de las Naciones Unidas. En este orden, se indicó que los cinco factores mencionados por el Secretario General pueden servir de guía para orientar la acción del Consejo y evitar criterios selectivos que el uso del veto de los miembros permanentes agrava considerablemente.

En síntesis, el Consejo de Seguridad debe desarrollar políticas coherentes apegadas al derecho internacional. El representante de China resumió los temores presentes en la mente de todos, especialmente a raíz de la decisión unilateral de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) de recurrir al uso de la fuerza en contra de la República Federal de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) en la crisis de la provincia serbia de Ko-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

sovo, al señalar que: "Nosotros nos oponemos enérgicamente a las intervenciones militares que pasan por alto al Consejo de Seguridad y pueden provocar conflictos a una escala aún mayor".[15]

Sólo Egipto e India, por razones que no son ajenas a su situación geopolítica en su respectivo contexto regional y a la correlación mundial de fuerzas, vieron en el informe del secretario general una ampliación *ultra vires* de las funciones del Consejo de Seguridad. Con una argumentación inspirada de la interpretación más clásica del principio de no intervención, ambos estados descartan por completo que el Consejo de Seguridad sea un órgano supranacional, así sea para hacer recomendaciones sobre el desarrollo del derecho internacional humanitario.

Esta línea de pensamiento tiene sin duda el mérito de colocar sobre la mesa el tema de la competencia de la Asamblea General en el mantenimiento de la paz y la cuestión del necesario equilibrio entre los órganos principales de las Naciones Unidas, con base en lo establecido en las disposiciones pertinentes de la Carta.[16] Empero, no consigue ocultar profundas debilidades conceptuales y serias contradicciones, especialmente cuando India, recurriendo a la demagogia que tantos frutos le ha granjeado en el Movimiento de Países No Alineados, señala que: "Mientras los principales Estados poseedores de armas nucleares continúen basando su seguridad en la utilización de las armas nucleares, aun contra amenazas no nucleares, la seguridad de los civiles no podrá estar garantizada" (Annan, 1999c: 30). Tal afirmación es, por lo menos, sorprendente cuando un año antes India procedía a la explosión de ensayo de un artefacto atómico, confirmando de esta suerte su ingreso definitivo al club nuclear y cuando ningún conflicto, como los que aquejan al mundo en la actualidad, se ha librado con armas nucleares.

México no participó en el debate del Consejo de Seguridad, como podía hacerlo con arreglo al artículo 31 de la Carta, e independientemente de las razones políticas que pudieran haber motivado esta abstención ello parece confirmar precisamente que la diplomacia mexicana ha preferido mantenerse al margen de una cuestión que necesariamente obliga a tomar partido en torno a estas cuestiones.

[15] Intervención del representante de China en la 4046 sesión del Consejo de Seguridad, en Annan, 1999c: 23.

[16] Intervenciones de los representantes de Egipto e India en la 4046 sesión del Consejo de Seguridad, en Annan, 1999c:. 21-23 y 26-30.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Kofi Annan respondió a las objeciones que suscitaron tanto su memoria de 1999 como el informe al Consejo de Seguridad sobre la protección de civiles en conflictos armados, también de 1999. Con vistas a la Asamblea de las Naciones Unidas dedicada al Milenio (Cumbre del Milenio) que tuvo lugar del 6 al 8 de septiembre de 2000, el secretario general circuló un informe especial denominado *Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI*. En él, el máximo funcionario de la organización reconoce el fundamento de varias de las críticas formuladas, al tiempo que acepta que el principio de no intervención ofrece protección a los estados pequeños y débiles.

Pero no puede pasar por alto una pregunta que está en el fondo mismo del dilema que ha planteado:

> Si la intervención humanitaria es, en realidad, un ataque inaceptable contra la soberanía, ¿cómo *debemos* responder a situaciones como la de Ruanda, la de Srebenica, a las violaciones graves y sistemáticas de derechos humanos que ofenden todos los principios de nuestra humanidad común?… La intervención humanitaria es una cuestión delicada, plagada de dificultades políticas y que no tiene fácil respuesta. Pero con certeza cabe decir que no se puede invocar ningún principio jurídico —ni siquiera la soberanía— para proteger a los autores de crímenes de lesa humanidad (Annan, 2000: §217-219).

Así, la multiplicación de los conflictos armados, su creciente complejidad, la movilización de la opinión pública merced a la mediatización de las tragedias humanitarias,[17] las ingentes dificultades para coordinar en el terreno las acciones de socorro de las agencias internacionales, así como de las organizaciones no gubernamentales, aunados a los peligros a los que están expuestos los cascos azules, han ido alimentando la búsqueda de soluciones que garanticen el acceso de las Naciones Unidas a las víctimas.

Se han ensayado así nuevas teorías que, partiendo de la universalidad de los derechos humanos, han querido consagrar el llamado "derecho de injerencia" por razones humanitarias.

[17] El llamado "síndrome CNN". Recuerdo al respecto un artículo publicado en la prensa suiza en 1995 titulado "*L'humanitaire c'est chic!*", que se refería al poder de atracción en la opinión pública de los países industrializados de los temas humanitarios y a las jugosas ganancias del denominado *charity business*.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Sin ser del todo nueva,[18] la discusión teórica ha estado orientada a formular un deber de intervención, recurriendo incluso al uso de la fuerza, cuando ocurren violaciones masivas de los derechos humanos, sea cual fuere la naturaleza del conflicto, en el que toda defensa de la soberanía del Estado y del principio de no intervención es interpretada como complicidad o solapamiento de regímenes dictatoriales.

Quizás el aspecto más novedoso de las tesis contemporáneas tiene que ver con el surgimiento de la sociedad civil que, por medio de las organizaciones no gubernamentales, desempeña un papel central tanto en el aspecto de la conceptualización del llamado "derecho de injerencia", como en su puesta en práctica.

Sin embargo, es evidente que los peligros que encierran estas concepciones no son otros que los del abuso del derecho que se pretende hacer valer.

DEL "DERECHO DE INJERENCIA" AL DERECHO DE ASISTENCIA HUMANITARIA

Héctor Gros Espiell, antiguo juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, nos dice en un ensayo que: "La adecuada consideración del principio de no intervención va unida a la necesaria precisión de lo que es *hoy* el dominio reservado de los estados" (Gros, 1994: 315, las cursivas son nuestras). Si bien la jurisprudencia internacional ha establecido que las limitaciones a la soberanía no se presumen (CIJ, 1984), también ha descartado la doctrina del dominio reservado absoluto e invariable (CIJ, 1955).

Está fuera de discusión hoy en día que los derechos humanos pertenezcan de manera exclusiva al dominio reservado de los estados. Se trata tanto de una realidad jurídica como política, que se corrobora a diario en la práctica de los órganos establecidos en el marco de las Naciones Unidas, como en los sistemas regionales de protección de los derechos humanos.

El problema no es saber si existe un derecho a la injerencia, incompatible con la esencia misma del orden jurídico internacional, sino preguntarse si puede afirmarse, en el estado actual del derecho y de la práctica de los estados, la gestación de un derecho a la asistencia humanitaria. Su objeto es

[18] Recordemos el concepto de "guerra justa" en el siglo XVI o la "sagrada misión civilizadora" de Europa tras el reparto de África a fines del siglo XIX.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

la facultad de pedir asistencia humanitaria, la cual crea el deber de brindarla, en condiciones que no se impida u obstaculice su suministro.

Eduardo Jiménez de Aréchaga —citado por Gros Espiell (1979)— señala que, al igual que otros derechos, el derecho a la asistencia humanitaria "ha ido surgiendo como resultado de la proyección jurídica de nuevas necesidades humanas que van exigiendo protección y regulación normativa en el devenir inextinguible, siempre renovado y cambiante de la historia".

La opinión de Jiménez de Aréchaga no es otra cosa que la expresión de la regla *tempus regit factum*, según la cual la validez de un acto jurídico y sus efectos deben apreciarse a la luz del derecho internacional vigente en la época en que tales actos y sus efectos se producen. Todos los desarrollos anteriores nos llevan a concluir que el derecho internacional humanitario se aplica y se interpreta hoy en medio de un derecho internacional en plena transformación y en el que nociones tradicionales de soberanía del Estado han perdido vigencia.[19]

En nuestra opinión, el reconocimiento de lo que sin duda es un derecho humano individual y colectivo está sujeto a las siguientes condiciones:

a] La titularidad de este derecho no reside en los estados en lo individual, o considerados colectivamente aun bajo la forma de arreglos regionales, alianzas militares y otros pactos de asistencia recíproca. Sólo la comunidad internacional jurídicamente organizada, con base en el derecho internacional, especialmente el derecho que regula el uso de la fuerza, estaría facultada para invocar este derecho y ejercer la obligación de proporcionar la asistencia humanitaria requerida. En otras palabras, sólo el Consejo de Seguridad, en quien los estados han delegado la facultad de tomar medidas coercitivas, incluyendo el uso de la fuerza, podría legítimamente ejercer tal deber, cuando no mediara el consentimiento del Estado de que se trate para proporcionar la asistencia humanitaria (Annan, 1999c: sección III, Recomendación 40).

b] Con base en la obligación imperativa de respetar el principio de no intervención, que consagra entre otros la Carta de la OEA (cuyo artículo 16 con fuerza histórica dice "sea cual fuere el motivo"), deben respetarse plenamente los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad, la integridad territorial y la unidad nacional de los estados y, en principio, la ayuda humanitaria sólo debería prestarse sobre la base de una petición del

[19] Para un análisis más profundo veáse Ferrajoli, 1999: 125-158.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Estado afectado (ONU, 1991). En este sentido, es particularmente pertinente el *dictum* de la Corte Internacional de Justicia, quien afirmó que: "la ayuda humanitaria no podía considerarse una intervención ilícita", siempre y cuando se limite "a los fines consagrados en la práctica de la Cruz Roja" y, sobre todo, sea otorgada *sin discriminación*" (CIJ, 1984).

c] La existencia de este derecho, como la de cualquier otro derecho humano, "está limitado(a) por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común", como establece la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 32. Esto quiere decir que el derecho a la asistencia humanitaria reposa en el necesario reconocimiento del carácter universal, indivisible e interdependiente de todos los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo, como reconoció la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993 (ONU, 1993: §10).

Si admitimos, pues, la existencia de este nuevo derecho, por lo menos en estado incipiente, debemos examinar ahora qué otras medidas puede adoptar la comunidad internacional para mejorar sustancialmente la obligación establecida en el artículo 1 común a los Convenios de Ginebra de 1949 de "respetar y *hacer respetar* el presente Convenio *en todas las circunstancias*". Una de importancia mayúscula es el establecimiento de la Corte Penal Internacional.

El Estatuto de Roma[20] especifica la jurisdicción de la corte en torno a la comisión de cuatro crímenes graves de trascendencia internacional: genocidio, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra y el crimen de agresión. Son específicamente relevantes para nuestro estudio los tres primeros, ya que no se ha llegado a una definición comúnmente aceptada sobre el crimen de agresión, así como la función complementaria en torno a su relación con los sistemas judiciales nacionales y el papel del Consejo de Seguridad para calificar si una situación deriva de un acto de agresión.

México apoyó con firme convicción el establecimiento de la corte como tribunal permanente, con alcances globales y capaz de atender situaciones

[20] El Estatuto de Roma entró en vigor el 1 de julio de 2002. Al momento, ha sido ratificado por más de 100 estados. Cabe mencionar que la competencia de la Corte Penal Internacional no ha sido aceptada por países como Estados Unidos, aunque podemos expresar que no es necesario que se acepte la competencia de esta instancia cuando estamos frente a violaciones tan graves como los cuatro crímenes que le conciernen, que pueden dar lugar a que sea el Consejo de Seguridad quien remita una situación a la corte, conforme al estatuto, como ocurrió con la situación de Darfur (Sudán) en 2005.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

que asediaban al mundo entero. Ello representó un hito para la humanidad y para la historia misma del derecho internacional en la lucha contra la impunidad de los delitos más aberrantes.

LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER

Sin duda, la Cumbre Mundial de 2005 de las Naciones Unidas significó el punto nodal en la evolución de los conceptos de intervención y asistencia humanitaria hacia el de la responsabilidad de proteger.[21] Los mecanismos de derecho internacional establecidos hasta ese momento requerían de un compromiso político que permitiera una sinergia sin precedente en este terreno. Con la participación de más de 170 jefes de Estado y de gobierno, se adoptó el Documento Final de la Cumbre, en donde se hace referencia explícita a la responsabilidad del Estado de proteger a los individuos en su territorio del genocidio, la depuración étnica, los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad:

> 138. Cada Estado es responsable de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Esa responsabilidad conlleva la prevención de dichos crímenes, incluida la incitación a su comisión, mediante la adopción de las medidas apropiadas y necesarias. Aceptamos esa responsabilidad y convenimos en obrar en consecuencia. La comunidad internacional debe, según proceda, alentar y ayudar a los Estados a ejercer esa responsabilidad y ayudar a las Naciones Unidas a establecer una capacidad de alerta temprana.
>
> 139. La comunidad internacional, por medio de las Naciones Unidas, tiene también la responsabilidad de utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados, de conformidad con los capítulos VI y VIII de la Carta, para ayudar a proteger a las poblaciones… En este contexto, estamos dispuestos a adoptar medidas colectivas, de manera oportuna y

[21] El Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, *La responsabilidad de proteger* (CIISE, 2001), desarrolla el concepto del derecho de intervención humanitaria impulsando la terminología de responsabilidad de proteger, misma que será utilizada recurrentemente después de su publicación, así como el entendimiento del deber nacional e internacional de evitar catástrofes humanitarias en sus diferentes expresiones. Cabe destacar la participación de Rosario Green en las labores de esta comisión.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

> decisiva, por medio del Consejo de Seguridad, de conformidad con la Carta, incluido su capítulo VII, en cada caso concreto y en colaboración con las organizaciones regionales pertinentes cuando proceda, si los medios pacíficos resultan inadecuados y es evidente que las autoridades nacionales no protegen a su población… Destacamos la necesidad de que la Asamblea General siga examinando la responsabilidad de proteger a las poblaciones…, así como sus consecuencias, teniendo en cuenta los principios de la Carta y el derecho internacional. También tenemos intención de comprometernos, cuando sea necesario y apropiado, a ayudar a los Estados a crear capacidad para proteger a su población… y a prestar asistencia a los que se encuentren en situaciones de tensión antes de que estallen las crisis y los conflictos. (ONU, 2000: 33).[22]

De este modo quedó plasmada, al más alto nivel posible, la responsabilidad primordial del Estado y el involucramiento gradual de la comunidad internacional. Este documento sería endosado más tarde por el mismo Consejo de Seguridad. La soberanía nacional se entiende entonces como condicionada al cumplimiento de estos deberes y se reconoce contundentemente la capacidad de acción de la comunidad internacional, expresando incluso las últimas consecuencias posibles en la forma de acciones coercitivas con arreglo a la Carta de San Francisco.

Como explicó México en la reunión sobre la perspectiva latinoamericana en torno a la responsabilidad de proteger celebrada en Costa Rica en 2003, nos habíamos mostrado reticentes a utilizar el término de intervención humanitaria, toda vez que se le asociaba con una connotación negativa y contraria al principio de no intervención, eje rector de la política exterior mexicana (Bermúdez, 2003). Es en este nuevo contexto en el que México comenzó a considerar que la nueva terminología era aceptable, en todo momento consciente de los grandes retos que implicaba el futuro desarrollo de su institucionalidad, así como la definición de criterios y marcos de acción.

Si bien el concepto de la responsabilidad de proteger fue introducido formalmente en el acervo de las Naciones Unidas y para efectos prácticos del mismo derecho internacional, el Consejo de Seguridad ha mostrado

[22] Primeros párrafos del apartado explícitamente titulado "Responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad".

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

una cautela natural en cuanto a la invocación directa del término en sus resoluciones. Prácticamente menos de un año después de haberse adoptado el Documento Final de 2005, la Resolución 1674 (2006) del consejo relativa a la protección de civiles en conflictos armados produjo la primera referencia explícita de este órgano en su párrafo operativo número cuatro: "Reafirma las disposiciones de los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 respecto de la *responsabilidad de proteger* a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad".[23]

En este sentido, el Consejo de Seguridad asumió su papel en la marco de la responsabilidad de proteger, aunque este logro fue seguido únicamente por dos menciones posteriores.

Unos meses más tarde, la Resolución 1706 (2006) relativa al conflicto en Sudán fue más allá de la noción general y especificó en su parte operativa la responsabilidad del Estado de Sudán de proteger a la población civil en su territorio.

> Decide autorizar a la UNMIS a usar todos los medios necesarios, en las zonas de despliegue de sus fuerzas y en la medida de sus posibilidades, para:
>
> — Proteger al personal, los recintos, las instalaciones y el equipo de las Naciones Unidas, garantizar la seguridad y la libertad de circulación del personal de las Naciones Unidas, el personal de asistencia humanitaria y el personal de la comisión de evaluación, impedir que grupos armados obstaculicen la aplicación del Acuerdo de Paz de Darfur y, *sin perjuicio de la responsabilidad que atañe al Gobierno del Sudán, de proteger a los civiles que se encuentren sometidos a amenazas de violencia física.*[24]

Tres años después, la Resolución 1894 (2009), relativa a la protección de civiles en conflictos armados, hace nuevamente una mención en sus disposiciones preambulares, mas no en las operativas. Cabe mencionar que México, Austria y Costa Rica, miembros electos del Consejo de Seguridad en ese momento, trabajaron conjuntamente para introducir una referencia a los párrafos del Documento Final de 2005 sobre la responsabilidad de proteger: "Reafirmando las disposiciones pertinentes del Documento Final

[23] Resolución 1674 (2006) del 28 de abril de 2006 (las cursivas son nuestras).

[24] Resolución 1706 (2006) del 31 de agosto de 2006 relativa a la Misión de las Naciones Unidas en Sudán (UNMIS) (las cursivas son nuestras).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

de la Cumbre Mundial 2005 relativas a la protección de los civiles en los conflictos armados, en particular los párrafos 138 y 139, referentes a la responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad".[25]

Transcurridos cuatro años desde la adopción de la Resolución 1674, el Consejo de Seguridad ha evitado planteamientos tan directos, aunque se puede leer entre líneas la intención de promover la responsabilidad de proteger de manera implícita. Podemos inferir que las primeras referencias respondieron al entusiasmo e impulso político posterior a la Cumbre de 2005. Asimismo, se observa un enfriamiento al abordar el tema de los derechos humanos en el Consejo de Seguridad, mismo que fue constatado mediante la utilización del veto de China y Rusia sobre resoluciones de derechos humanos en el caso de Zimbabwe[26] y Myanmar.[27] En la misma línea, en las discusiones recientes para extender el mandato de la Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sahara Occidental (MINURSO), Francia se opuso durante las negociaciones a incluir el tema de los derechos humanos del pueblo saharaui.[28] Existe un delicado equilibrio en perpetuar la noción tradicional de la soberanía y reconocer abiertamente su condicionalidad frente a la irrevocable universalidad de los derechos humanos.

La ONU ha emprendido la ardua labor de definir el incipiente marco normativo y de acción que guíe a la comunidad internacional ante la necesidad de una intervención. Es por esto que el secretario general Ban Ki-moon solicitó el apoyo de especialistas como Edward C. Luck para elaborar un informe que recogiera todas las piezas de este complejo rompecabezas, mismo que fue titulado *Hacer efectiva la responsabilidad de proteger* (ONU, 2009).

El informe presenta los llamados "tres pilares" sobre los cuales recae la responsabilidad de proteger, emanados del contenido de los párrafos 138 y

[25] Resolución 1894 (2009) del 11 de noviembre de 2009.

[26] China, Rusia, Libia, Vietnam y Sudáfrica votaron en contra del proyecto de resolución del 11 de julio de 2008 sobre Zimbabwe.

[27] China, Rusia y Sudáfrica votaron en contra del proyecto de resolución del 12 de enero de 2007 sobre Myanmar.

[28] La Resolución 1920 (2010) del 30 de abril de 2010 extendió el mandato de la MINURSO sin incluir referencias explícitas a los derechos humanos del pueblo saharaui. México, como miembro no permanente del Consejo de Seguridad, intentó incluir dichas referencias en el texto de la resolución, sin embargo, ante la negativa de países como Francia y tras intensas negociaciones, logró que el texto reflejara el compromiso de las partes a asumir sus obligaciones contraídas en el marco de la ONU, las cuales incluyen el respeto a los derechos humanos.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

139 del Documento Final de 2005, con base en la evolución natural del concepto mismo. México respaldó el informe al ser éste un primer intento de desarrollo exhaustivo de los parámetros de actuación de la comunidad internacional. Es de especial interés para el gobierno mexicano la invocación adecuada, así como destacar la gradualidad del involucramiento de la comunidad internacional y la necesidad de considerar cada caso en sus circunstancias particulares.

El primer pilar enuncia la responsabilidad primordial del Estado de proteger a la población en su territorio, sean nacionales o no, sobre los cuatro crímenes anteriormente mencionados. Este pilar no aporta nada nuevo en lo que concierne al derecho internacional, simplemente reitera de la manera más directa las obligaciones del Estado soberano para con sus poblaciones, manteniendo a la comunidad internacional (tanto estados como instancias internacionales)[29] como complementaria y subsidiaria del ejercicio de esta obligación. La premisa principal es el vínculo entre el ejercicio de una soberanía responsable y el respeto a los derechos humanos (ONU, 2009: 9-13).

El segundo pilar descansa sobre el papel de la comunidad internacional en la asistencia a los estados para coadyuvar en el cumplimiento de sus obligaciones. La ONU prevé una amplia gama de medidas de capacitación y asistencia en la figura de los diferentes mecanismos del Sistema de Naciones Unidas, los buenos oficios, los altos comisionados y altos funcionarios de instituciones internacionales. La prevención supone la mejor manera de atacar las causas que podrían dar lugar a la comisión de los cuatro crímenes. La prevención comprende entonces la construcción y fortalecimiento de capacidades internas para mediar en conflictos internos y asegurar el Estado de derecho (ONU, 2009: 13-19).

En cuanto al tercer pilar, comprende la atención permanente de la comunidad internacional y, en caso de ser necesario, la respuesta colectiva, oportuna y decisiva ante la incapacidad o negligencia de un Estado de proteger a la población. Los sistemas de alerta temprana desempeñan un factor decisivo para manejar y contener los conflictos en sus etapas iniciales. Los

[29] El papel del mecanismo de examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, los recursos judiciales de la Corte Penal Internacional y el asesoramiento del Comité Internacional de la Cruz Roja es considerado como central en la protección universal de los derechos humanos, la acción efectiva de los sistemas judiciales nacionales e internacionales y la capacitación relativa al derecho internacional humanitario.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

medios pacíficos o coercitivos que desempeñen las instancias en los niveles regional e internacional deben seguir en todo momento el principio de complementariedad con los mecanismos nacionales.

En el entendido de la universalidad de la protección de los derechos humanos, todas las instancias en los tres niveles podrán desempeñarse activamente en su papel de garantes del orden internacional. En el ámbito multilateral, la Carta de las Naciones Unidas encomendó a la Asamblea General y el Consejo de Seguridad indagar cualquier situación que pueda representar una amenaza para la paz y seguridad internacionales. Sin embargo, resulta a veces un poco difícil establecer claramente el margen de tiempo en que estos dos órganos deben actuar, así como sus alcances inmediatos (ONU, 2009: 19-24).

Un ejemplo reciente ilustra de manera clara la actuación del Consejo de Seguridad en el contexto de la fase final del conflicto armado en Sri Lanka a principios de 2009. El avance del gobierno de ese país en contra del grupo armado de los Tigres de Liberación del Eelam Tamil (conocidos como los Tigres Tamiles) desencadenó una crisis humanitaria inimaginable para la población civil que quedó atrapada en la zona de conflicto. Si bien era patente la necesidad de respuesta y acción de la comunidad internacional ante un incremento exponencial de muertes civiles, el Consejo de Seguridad titubeaba sobre los procedimientos adecuados para actuar.

Formalmente, el tema nunca ingresó en la agenda del consejo, pero México, en su carácter de miembro no permanente, consigue que el consejo se involucre y estimule la acción de otros órganos del sistema, como es el Secretario General, para permitir la protección de civiles. El secretario general Ban Ki-moon realizó un viaje a Sri Lanka para recabar información de primera mano y evaluar las posibles modalidades de asistencia a la población civil afectada. Al final, logró una cesación de la ofensiva gubernamental, lo que permitió la evacuación de 100 000 civiles del último reducto de la insurgencia tamil. Era, ni más ni menos, una aplicación concreta de la responsabilidad de proteger.

CONCLUSIONES

Como se ha desarrollado a lo largo de este texto, los conceptos de soberanía, la no intervención, la universalidad de los derechos humanos y la responsabilidad de proteger se encuentran en evolución constante. La concepción

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

original de la soberanía y el principio de no intervención respondían a las necesidades de la política internacional basada en la primacía del Estado.

Sin embargo, las facultades otorgadas por el derecho internacional no consideraban la realidad de lo que implicaba ejercer dichas prerrogativas soberanas con responsabilidad. El discurso de la centralidad del Estado queda superado en cuanto la integridad física del individuo y su dignidad como ser humano, que lo hace titular de derechos que el Estado está obligado a reconocer, está en juego.

Es imposible cuestionar en nuestro tiempo la universalidad de los derechos humanos y la noción generalizada de la responsabilidad de proteger, aunque queda todavía un largo camino por recorrer para definir exactamente el papel que desempeña cada actor nacional e internacional en el ejercicio de esta responsabilidad. La complementariedad debe mantenerse como eje central permanente para no incurrir en intervencionismo, ya que el objetivo final siempre será la protección del individuo y no la respuesta política o económica a una situación determinada.

Son admirables los esfuerzos por crear el marco normativo que unifique la práctica de los estados, las recomendaciones de organismos internacionales y la jurisprudencia que se ha forjado a través del tiempo. Si bien el concepto de responsabilidad ha adquirido carta de naturalización en las Naciones Unidas, su invocación explícita es incipiente y dudosa en el mejor de los casos. En la práctica, solamente tres resoluciones del Consejo de Seguridad hacen mención específica a la responsabilidad de proteger, una de ellas impulsada por México.

Existe una fuerte convicción por sentar precedentes en la práctica, acompañando los avances de la teoría y los compromisos políticos, pero al mismo tiempo se deben reconocer los peligros de no tener parámetros claros y rebasar los límites aceptables de involucramiento en aras de proteger los derechos humanos. El desarrollo del marco teórico ha demostrado la complejidad de alcanzar coincidencias entre los países para poner la responsabilidad de proteger en práctica y hacer realidad la obligación de respetar y hacer respetar los principios cardinales del derecho internacional humanitario. La *mise en oeuvre* del derecho internacional tiene aún enormes desafíos por delante.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

REFERENCIAS

Annan, K., 1999a. Intervención del Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, ante el 54 Periodo Ordinario de Sesiones de la Asamblea General. Acta taquigráfica de la sesión plenaria del 20 de septiembre de 1999. Documentos Oficiales de la Asamblea General, A/54/PV. 4.

Annan, K., 1999b. *Preventing War and Disaster. A Growing Global Challenge. 1999 Annual Report on the Work of the Organization.* United Nations, en <*http://www.un.org/Docs/SG/Report99/toc.htm*>.

Annan, K., 1999c. Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad sobre la protección de los civiles en los conflictos armados, 8 de septiembre de 1999. Documento S/1999/957, en <*http://www.un.org/spanish/Depts/dda/scpv4046.pdf*>.

Annan, K., 2000. *Nosotros los pueblos. La función de las Naciones Unidas en el siglo XXI.* Informe del Secretario General. Documentos oficiales de la Asamblea General, A/54/2000, en <*http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/44/pr/pr27.pdf*>.

Anuario Jurídico, 1974. Naciones Unidas, ST/LEG/SER.C/12, Número de venta S.76.V.1, pp. 64-66.

Bermúdez, L., 2003. Intervención de la Dra. Lilia Bermúdez, asesora del Instituto Matías Romero de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en la reunión "La responsabilidad de proteger: un acercamiento desde América Latina", San José, Costa Rica, marzo.

Bettati, M., 1996. *Le droit d'ingérence. Mutation de l'ordre international.* París, Odile Jacob.

Bourloyannis, C., 1992. The Security Council of the United Nations and the Implementation of International Humanitarian Law, *Denver Journal of International Law* **20** (2): 335-355.

Boutros-Ghali, B., 1992. *Un programa de paz: diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz*. Documento A/47/277-S/24111.

Boutros-Ghali, B., 1995. Suplemento de *Un programa de paz*. Documento de posición del Secretario General presentado con ocasión del cincuentenario de las Naciones Unidas. Documento A/50/60-S/1995/1, 3 de enero.

Cançado Trindade, A.A., 2001. *El derecho internacional de los derechos humanos en el siglo XXI.* Santiago, Editorial Jurídica de Chile.

CICR, 1994. *Manual del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.* Ginebra.

CIISE, 2001. *La responsabilidad de proteger.* Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, en <*http://www.iciss.ca/pdf/Spanish-report.pdf*>.

CIJ, 1949. *Estrecho de Corfú.* Informes de la Corte Internacional de Justicia.

CIJ, 1955. Caso Nottenbohm, Corte Internacional de Justicia.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

CIJ, 1984. Caso relativo a las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua (Nicaragua contra los Estados Unidos de América). Corte Internacional de Justicia, en *<http://www.dipublico.com.ar/cij/doc/73.pdf>*.

CIJ, 1992. Resúmenes de los fallos, opiniones consultivas y órdenes de la Corte Internacional de Justicia (1948-1991). Naciones Unidas, ST/LEG/SER F/1. Número de venta S.92.V.5.

CIJ, 1996. *Legalidad de la amenaza o del uso de armas nucleares. Opinión Consultiva del 8 de julio de 1996*. Corte Internacional de Justicia. [Reproducida en español en *Alegato de México en la Corte Internacional Justicia* (introducción de Juan Manuel Gómez-Robledo V.). México, Secretaría de Relaciones Exteriores (Consultoría Jurídica), mayo de 1999, § 79.]

Consejo de Seguridad, 1992. Documento S/23500, 31 de enero.

Dupuy, P.-M., 1994. *Droit international public*. París, Dalloz.

Ferrajoli, L., 1999. *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid, Trotta.

Gasser, H.-P., 1993. Le droit international humanitaire, en H. Haug, *Humanité pour tous, Le Mouvement International de la Croix-Rouge et du Croissant- Rouge*. Ginebra, Institut Henry-Dunant, pp. 3-100.

Gómez-Robledo V., J.M., 1994. El debate sobre el uso de la fuerza por parte de las Naciones Unidas, en O. Pellicer (comp.), *Las Naciones Unidas hoy: visión de México*. México, Secretaría de Relaciones Exteriores-Fondo de Cultura Económica, pp. 124-149.

Gómez-Robledo V., J.M., 1995. El derecho internacional humanitario: las nuevas exigencias del mantenimiento de la paz, *Revista Mexicana de Política Exterior* (47): 65-80.

Green, R., 1999. Intervención de la secretaria de Relaciones Exteriores, Rosario Green, en el debate general del 54 periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General. Acta taquigráfica de la sesión plenaria del 23 de septiembre de 1999. Documentos Oficiales de la Asamblea General, A/54/PV. 11.

Gros Espiell, H., 1979. *The Right to Self-Determination of United Nations Resolutions*. Nueva York, ONU.

Gros Espiell, H., 1994. Intervención humanitaria y derecho de la asistencia humanitaria, en M. Rama-Montaldo (dir.), *El derecho internacional en un mundo en transformación: en homenaje al profesor Eduardo Jiménez de Aréchaga*. Madrid, Fundación de Cultura Universitaria, pp. 299-319.

Guillaume, G., 1985. Comentario del artículo 2, párrafo 7 de la Carta, en J.-P. Cot y A. Pellet, *La Charte des Nations Unies, commentaire article par article*. París y Bruselas, Economica-Bruylant.

Kerbrat, Y., 1995. *La référence au Chapitre VII de la Charte des Nations Unies dans les résolutions à caractère humanitaire du Conseil de sécurité*. París, L.G.D.J.

ONU, 1945. *Carta de las Naciones Unidas*. Organización de las Naciones Unidas, en *<http://www.un.org/es/documents/charter/>*.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ONU, 1974. Resolución 3314 (XXIX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en *Anuario Jurídico 1974*, Naciones Unidas, ST/LEG/SER.C/12, Número de venta S.76.V.1. Disponible en *<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/743/93/IMG/NR074393.pdf?OpenElement>*.

ONU, 1991. Resolución 46/182 de la Asamblea General de las Naciones Unidas y su anexo, en *<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/589/36/IMG/NR058936.pdf?OpenElement>*.

ONU, 1993. Declaración y Programa de Acción de Viena [aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993]. Documento A/CONF.157/23, en *<http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.Sp?Opendocument>*.

ONU, 2000. Resolución A/RES/60/1 aprobada por la Asamblea General el 24 de octubre de 2005, en *<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/63/PDF/N0548763.pdf?OpenElement>*.

ONU, 2009. Documento A/63/677. *Hacer efectiva la responsabilidad de proteger*. Informe del Secretario General, 12 de enero de 2009, en *<http://globalr2p.org/pdf/SGR2PSpanish.pdf>*.

Robinson, M., 1999. Intervención de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ante el Consejo de Seguridad, Mary Robinson. Acta taquigráfica de la 4046 sesión, 16 de septiembre de 1999. Documentos oficiales del Consejo de Seguridad, S/PV: 4046.

Sandoz, Y., C. Swinarski y B. Zimmermann (coords.), 1996. *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Geneve du 12 août 1949.* Ginebra, Comité International de la Croix-Rouge-Martinus Nijhoff Publishers.

Solana, F., 1994. Intervención del Secretario de Relaciones Exteriores, Fernando Solana, ante el XVI periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA. [En F. Solana. 1994. *Cinco años de política exterior*, México, Porrúa.]

Sorel, J.-M., 1995. *L'elargissement de la notion de menace contre la paix*, en *Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies.* Actas del Coloquio de Rennes de la Société Française pour le Droit International. París, Pédone.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

C M EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

5
EL PROBLEMA DEL NARCOTRÁFICO EN MÉXICO: UNA PERSPECTIVA LATINOAMERICANA

*Mónica Serrano**

CONTENIDO

Introducción 178
Surgimiento y auge de las economías de drogas ilícitas 179
El narcotráfico y sus efectos transnacionales 183
El régimen internacional de control de la droga en el siglo XXI 186
Transformaciones recientes en el mercado mundial 189
Los límites de la cooperación internacional 194
La Iniciativa Mérida y los límites de la cooperación internacional en el combate a las drogas 195
Referencias 202

* Profesora-investigadora del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México: <*mserrano@colmex.mx*>.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

INTRODUCCIÓN

En este capítulo me propongo analizar la problemática del narcotráfico en México en la perspectiva más amplia del problema de las drogas en América Latina. La crisis de la violencia del narcotráfico que actualmente afecta al país tiene sus raíces en la presencia de una economía ilícita, a su vez producto de las políticas prohibicionistas impulsadas por Estados Unidos desde las primeras décadas del siglo XX. El surgimiento de un mercado ilegal de drogas en México no fue en modo alguno una excepción, sino un eslabón en una cadena ilícita que se extendería en el espacio y en el tiempo a lo largo y ancho de la región. La primera sección de este capítulo muestra brevemente la repercusión del despliegue de las políticas antinarcóticos prohibicionistas en Estados Unidos y de su progresiva internacionalización en la región. Además de propiciar el surgimiento de enclaves ilícitos en México y en otros países latinoamericanos, su ejecución alentó el surgimiento de interdependencias negativas entre diversos países. Tal fue el caso de la interdependencia aparente entre la producción de opio en Turquía y México a principios de la década de 1970 o aquella que hemos observado a lo largo de décadas entre México y Colombia. El siguiente apartado analiza algunos de los principales argumentos que han buscado dar cuenta del auge del narcotráfico y del crimen organizado en México y en la región en su conjunto. A continuación, la tercera sección explora las consecuencias desafortunadas de las políticas antinarcóticos y su efecto en el progresivo distanciamiento de diversos países del régimen internacional de control de drogas. Las principales iniciativas de cooperación, de orden bilateral y regional son el objeto de estudio de la última sección. El último apartado identifica y analiza tanto las motivaciones como los límites con que se han topado los esfuerzos de cooperación, ya sea en el marco de la relación bilateral con Estados Unidos o en otros episodios de cooperación regional. Este sucinto recuento de los límites y alcances de las políticas antinarcóticos y de los efectos nocivos del régimen internacional de la prohibición en la cooperación ofrece el trasfondo para la evaluación de las decisiones de política exterior que culminaron con la Iniciativa Mérida.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

SURGIMIENTO Y AUGE DE LAS ECONOMÍAS DE DROGAS ILÍCITAS

La producción de drogas ilícitas tiene un siglo de antigüedad en América Latina. En México, en un principio, se producía y consumía mariguana, como ocurría y continúa sucediendo con los usos tradicionales de las hojas de coca en países como Bolivia y Perú.[1] El surgimiento de países latinoamericanos como productores, exportadores y puntos de tránsito importantes de drogas ilícitas está estrechamente vinculado a la promulgación de la norma de prohibición de estupefacientes en Estados Unidos y a la consolidación gradual del régimen internacional de control de drogas ilícitas. La promulgación en 1912 de la Convención Internacional sobre el Opio de La Haya fue el punto de partida de dicho régimen. En el transcurso de un siglo este marco regulatorio ha evolucionado y se ha consolidado en torno a tres instrumentos principales: la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, la Convención sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 y la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988.

Desde sus primeros albores, el gobierno de Estados Unidos desempeñó un papel crucial en el establecimiento de los fundamentos del régimen, así como en la configuración de su evolución posterior. El control estadounidense sobre el sistema multilateral naciente condujo al predominio del paradigma del control de la oferta. En el transcurso de tres largas décadas, entre 1930 y 1962, Harry J. Anslinger, un ferviente defensor de la prohibición y del control de la oferta, dominó las políticas del control de drogas en Estados Unidos y la diplomacia estadounidense de las drogas en el exterior.

La promulgación y la imposición de la prohibición incitaron, de manera casi automática, la aparición de economías y circuitos de drogas ilegales en la región. El auge del mercado del vicio en las ciudades mexicanas de la frontera México-Estados Unidos ilustra lo dicho. En sólo un año, el número de turistas estadounidenses que solicitó entrar a México aumentó de 14 130, en 1919, a 418 735, en 1920 (Sandos, 1982: 207). En efecto, una de las consecuencias fortuitas de las políticas más enérgicas de control de los estupefacientes fue la aparición del narcotráfico en el hemisferio occidental. Para la década de 1930, tanto México como varios estados centroamericanos participaban como productores o puntos de tránsito en este circuito ilegal. En ese entonces, las transacciones ilícitas giraban en torno a

[1] Esta sección está inspirada en Walker, 1989; MacAllister, 2000; Serrano, 2003; 2009.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

dos mercancías principales: la mariguana y la heroína. No es de extrañar, pues, que al poco tiempo los gobiernos latinoamericanos se convirtieran en el blanco obligado de las presiones de Estados Unidos. Al desplegar su diplomacia antinarcóticos, Washington no sólo buscaba que los países latinoamericanos se apegaran a las nuevas normas, sino apuntalar también el régimen incipiente de control de drogas ilícitas. Venezuela, Guatemala y Honduras no tardaron en incorporarse a la Convención de La Haya sobre el Opio de 1912 y, para 1931, casi una docena de países latinoamericanos —Bolivia, Chile, Costa Rica, Cuba, Guatemala, Panamá, Paraguay, Venezuela, Argentina, Nicaragua y México— habían suscrito la convención para limitar la fabricación y reglamentar la distribución de drogas. En México, como en el resto de la región, la combinación de motivaciones internas y externas desempeñó un papel fundamental en la decisión de las autoridades de adherirse al nuevo régimen internacional. Por un lado, la urgente necesidad de asegurar el reconocimiento internacional impulsó a sucesivos gobiernos latinoamericanos a suscribir estos instrumentos. Igualmente importante fue la imperiosa necesidad de evitar el surgimiento y la consolidación de poderosos enclaves ilícitos que pudieran poner en jaque la autoridad del Estado.[2]

En el periodo entre 1930 y finales de la década de 1960, México se convirtió en un productor prominente de opio y mariguana.[3] A consecuencia de ello, la puesta en práctica de la prohibición pronto se convirtió en un asunto importante y polémico en las relaciones bilaterales con el vecino del norte. Sin embargo, las tensiones relacionadas con los estupefacientes en las relaciones México-Estados Unidos adquirieron particular fuerza a finales de la década de 1960, hasta el punto de que en 1969 el gobierno estadounidense decidió poner en marcha la Operación Intercepción I y cerró la frontera con México. A mediados de la década siguiente, bajo la constante presión de Washington y en estrecha colaboración con las autoridades estadounidenses, México lanzó el primer programa de fumigación aérea de-

[2] La adhesión a los nuevos instrumentos no se tradujo en su puesta en vigor real. En 1921, sólo cuatro repúblicas presentaron informes anuales, y sólo Panamá y México habían presentado informes de exportación-importación a la Liga de las Naciones. El sistema internacional de cuotas establecido durante el periodo entre guerras pretendía alinear la producción legal y las necesidades médicas (Walker, 1989: 22, 156-158).

[3] La mariguana fue introducida en la costa occidental de Estados Unidos por casi medio millón de campesinos mexicanos que fueron atraídos por el auge agrícola de la década de 1920.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

nominado Operación Cóndor. El éxito de esta campaña pronto hizo de la Operación Cóndor un caso excepcional en la historia internacional de la erradicación de cultivos ilícitos del siglo XX. Entre los diversos factores que permiten explicar el éxito de tan elogiada campaña mexicana de erradicación podemos destacar tres variables: 1] la fuerza relativa de las autoridades centrales; 2] el eficaz monopolio estatal de los medios de la violencia, y 3] la dependencia limitada de las economías nacionales y regionales respecto a los ingresos por drogas ilegales.

El éxito de esta campaña fue tan sonado como efímero. A la vuelta de los años setenta comenzó a aflorar la evidencia de la primera interdependencia negativa entre Turquía y México, y al poco tiempo, entre México y Colombia. La eficaz proscripción que el gobierno turco impuso en 1971 al cultivo de la amapola abrió una nueva ventana de oportunidad que los productores mexicanos de opio aprovecharon de manera espectacular. En menos de tres años, la participación mexicana en el mercado de heroína en Estados Unidos dio un salto de un promedio de entre 10 y 15% a cerca de 80% del total del comercio ilícito de heroína en dicho país (Reuter, 1985: 90; Robins, 2006). De igual modo, a mediados de los setenta, el exitoso ataque a la producción de mariguana en México y Jamaica allanó el camino a la incursión de Colombia en la producción de mariguana en gran escala. Unos años después, las políticas desplegadas por Washington con el afán de sellar la ruta de cocaína a través de la Florida tuvieron por resultado la desviación de estos flujos y convirtieron a México en la ruta principal de la cocaína colombiana. De manera similar, en el transcurso de la década de 1980 y principios de los noventa, la intensificación desigual pero sostenida de las políticas de control de las drogas en Colombia propició nuevas oportunidades para el surgimiento de carteles más poderosos y violentos en México (Stares, 1996: 28-29; Toro, 1990: 367). La lógica de estas tendencias pronto puso de relieve el dilema de seguridad inherente a la ejecución de las políticas de control de la producción y del tráfico de drogas ilícitas. En efecto, los esfuerzos de un Estado de apuntalar su seguridad frente al narcotráfico pueden fácilmente socavar la seguridad de otros estados. Es cierto que las intervenciones exitosas en el control de la producción y, más específicamente, en el desvío del tráfico ilícito de drogas pueden reducir de manera importante la exposición de un territorio al narcotráfico. Sin embargo, el éxito conlleva riesgos ya que está destinado a aumentar la vulnerabilidad de otras zonas geográficas, dentro y fuera del Estado, al desvío de las rutas de estos circuitos ilícitos (Serrano, 2000: 101). Es justamente esta

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

dinámica la que ha llevado a los expertos a la conclusión de que las intervenciones en la producción y el tráfico de drogas ilícitas pueden, en el mejor de los casos, incidir en las latitudes en las que se producen o trafican estas mercancías, pero difícilmente podrán afectar de manera importante la producción global (Reuter y Trautmann, 2009: 20).

Más aún, para finales de la década de 1980, el giro de las economías regionales hacia la promoción de las exportaciones coincidió con el auge de la economía internacional de la cocaína. En dicho periodo, a la vez que Bolivia, Perú y Colombia consolidaban su posición como los principales productores y exportadores de cocaína, México se perfilaba como la ruta obligada de la cocaína destinada al mercado estadounidense. En el curso de tres décadas el comercio dinámico de la cocaína fue en ascenso, aumentando a su paso la vulnerabilidad de los estados regionales a la penetración del narcotráfico y otras formas de la delincuencia internacional organizada. Las implicaciones de estos desarrollos para la seguridad de las sociedades y los estados han sido tan ominosas como preocupantes. Son muchos los lugares en los que las actividades ilegales —propagadas a su vez por prohibiciones cada vez más punitivas— han sido campo de cultivo para el surgimiento de actores mafiosos. En esos espacios, las transacciones ilícitas han facilitado, a su vez, la aparición de bases alternativas de poder y de sistemas violentos de gobernanza. En efecto, las políticas represivas de prohibición de las drogas no sólo han contribuido a la exacerbación del narcotráfico, sino que también han desencadenado nuevos y peligrosos desafíos que amenazan tanto el orden interno, como la dimensión externa de la seguridad de los estados.[4]

Es cierto que el narcotráfico y la delincuencia transnacional afectan a diferentes estados de diversas maneras. Su efecto no sólo está condicionado por las dimensiones internas y externas de la capacidad y fuerza relativa de un Estado, sino también por la naturaleza del régimen. En la aritmética de la vulnerabilidad de un Estado a la penetración del narcotráfico inciden varios factores. En efecto, la interconexión del lugar que ocupa un Estado en el circuito internacional de drogas ilícitas, las características estructurales de su aparato estatal, el equilibrio entre la autoridad y legitimidad del Estado y la relación que el Estado guarda con la sociedad civil son factores

[4] La bibliografía sobre este tema es extensa. Véase entre otros, Clawson y Lee III, 1998; Koonings y Krujit, 1999; Bailey y Godson, 2000; Desmond, 2006; Serrano, 2007; en prensa.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

de suma importancia. La vulnerabilidad de un Estado a la penetración del narcotráfico y otras formas de la delincuencia organizada es una función de la combinación y suma de estas variables. Las experiencias de México y de Colombia han dejado ver con una claridad trágica la vulnerabilidad de los estados y de sus respectivas sociedades a la penetración del narcotráfico. En ambos países las organizaciones criminales han podido penetrar no sólo el aparato estatal y los partidos políticos, sino también sectores importantes del sector privado (Palacios y Serrano, 2010).

EL NARCOTRÁFICO Y SUS EFECTOS TRANSNACIONALES

Las explicaciones recientes de la delincuencia transnacional y del narcotráfico con frecuencia destacan la influencia de las fuerzas del mercado y de la globalización. Según estas explicaciones, la liberalización económica, conjuntamente con la multiplicación, los intercambios transfronterizos y los avances tecnológicos han facilitado los flujos ilícitos y han potenciado a su paso a las organizaciones criminales. Estas perspectivas tienden a subrayar el papel de las fuerzas de la oferta y la demanda, auxiliadas por la infraestructura del comercio legal, como motores y agentes conductores del auge y proliferación de economías ilícitas.[5] Es cierto que la innovación tecnológica y el acceso al mercado han sido factores importantes en el desarrollo y florecimiento de la delincuencia de alcance global. Sin embargo, dicho auge no podría explicarse sin tomar en cuenta el efecto de las decisiones estatales en la definición de lo que constituye un delito y en la consecuente configuración de zonas y espacios de ilegalidad. La experiencia latinoamericana de las cuatro últimas décadas deja ver con claridad que la delincuencia global es también el resultado de la influencia ejercida por las decisiones estatales y el despliegue de políticas públicas que no gozan de un amplio respaldo de la sociedad.[6] Con la penalización, los estados crean un espacio

[5] Así lo sostiene la explicación estándar de relatos populares, como el de Naim, 2005.

[6] La tendencia a que las ganancias aumenten cuando un comercio de bienes o servicios se declara ilegal ha sido objeto de gran atención. Como lo ha destacado Nadelman, cuando no hay capacidad de sustitución, el prohibicionismo tiende a afectar la naturaleza de la actividad y del mercado, pero apenas influye en las decisiones que toman los que están determinados a participar en la actividad. En el transcurso de los años, la evolución de las políticas de prohibición de las drogas ha incurrido en costos

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

potencial para la actividad ilícita. Además, dependiendo de la efectividad y del *modus operandi* de ejecución de la ley, las autoridades estatales pueden, *de facto*, renunciar a su función reguladora, cediendo así el espacio a los delincuentes (Berdal y Serrano, 2002; 2005: 13).

La exacerbación del narcotráfico en América Latina a partir de la mitad de la década de 1980 ha sido el resultado de la combinación de por lo menos tres factores estrechamente interrelacionados. En primer lugar, el auge del consumo, sobre todo en Estados Unidos pero, aparentemente, también en mercados internos emergentes. En segundo término, y como se apuntó antes, las consecuencias fortuitas y desafortunadas de muchas de las políticas de control de las drogas han contribuido a agravar el problema. En su mayoría, estas políticas han hecho hincapié en el control de la oferta de estupefacientes. Igualmente importante ha sido la aparición de una nueva generación de organizaciones criminales que ha capitalizado la creciente disponibilidad de armas y ha conseguido transformar el narcotráfico en una gran empresa global.[7]

Aunque la experiencia latinoamericana sugiere que la estructura de los mercados ilícitos de la droga con frecuencia se organiza alrededor de redes flexibles, el crecimiento de la industria de la cocaína estuvo también acompañado del contrabando a gran escala y, por consiguiente, de un grado importante de centralización en la coordinación de estas operaciones. Casos documentados muestran que la coordinación de cargamentos de cantidades considerables de cocaína —de alrededor de 20 toneladas— ha implicado la presencia de "organizaciones más duraderas, burocráticas, violentas y estratégicas" (Reuter, 2009b: 88-89).[8] Aunque se puede pensar en cada uno de estos factores como variables independientes, en la práctica operan como un cúmulo de causas interconectadas, algunas de las cuales son suficientes y sólo una de ellas, la prohibición, es imprescindible para el surgimiento del problema.

---

crecientes internos e internacionales. Las actividades incluidas en la reducción internacional de la oferta se han ampliado, desde campañas por la prohibición y la erradicación hasta políticas más amplias que abarcan medidas para combatir el lavado de dinero, el control de precursores químicos, la sustitución de cultivos de estupefacientes y el fortalecimiento de las instituciones públicas (Nadelman, 1990). Véase también Friman, 2009b: 9.

[7] Peter Reuter examina con gran detalle las consecuencias indeseadas de las políticas de control de las drogas, y en particular las políticas de imposición de la ley en el informe para la Comisión Europea (Reuter, 2009a).

[8] Los detalles de la organización de operaciones de contrabando tan perfectas los han documentado, entre otros, Krathausen (1998) y Fuentes (2002).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

En el meollo de las discusiones actuales sobre la grave crisis de seguridad en México y en muchos otros países de la región está el tema del poder de corrupción del comercio de la droga. Aunque los cálculos del valor de mercado de la droga oscilan ampliamente, la mayoría de las estimaciones apuntan a una misma conclusión: las drogas ilegales son mercancías que se vuelven "preciosas" mediante la prohibición. En efecto, el precio de esas mercancías se incrementa exponencialmente a medida que se desplazan a lo largo y ancho del sistema de distribución y de comercialización ilegal. El precio diferencial entre el valor de la mercancía a corte de brecha y el precio de distribución al menudeo va de 650 dólares para la cocaína (hoja de coca en Colombia), 550 dólares para la heroína (Afganistán), a 120 000 y 135 000 por 100 mg en el punto de menudeo en Chicago y Londres, respectivamente (Reuter, 2009b: 75). El diferencial entre los precios de exportación e importación se ha calculado recientemente en 1 000 dólares para la cocaína en Colombia, de 2 000 a 4 000 dólares para el opio en Afganistán y de 15 000 a 20 000 dólares en el punto de entrada en Miami y 35 000 en el punto de importación en Europa.

Un diferencial de tal magnitud indica que el incremento en los costos asciende de manera exponencial en los canales de distribución interna en el mercado de consumo. La mayor parte de la mercancía ilícita se distribuye en los niveles más bajos del sistema de distribución, al dispersarse entre los corredores (*dealers*) de drogas. Si bien, comparativamente, el contrabando (que es la principal actividad transnacional) representa una modesta parte del costo o valor estimado total, es evidente que representa una porción mucho más alta que la que corresponde a la producción o refinación. Más importante aún es el hecho de que estas transacciones pueden producir fácilmente grandes ingresos ilegales que, a su vez, alimentan la corrupción, la violencia y la inestabilidad. Según algunos expertos, una manera de dimensionar el cambio que ha sufrido el problema de la droga en México, y en la región en su conjunto en el curso de la última década, tiene que ver con el cambio en los ingresos producidos por el comercio de la droga (Reuter, 2009a: 43).

Contrariamente a las interpretaciones del problema de la droga que colocan a la oferta en la base del mismo, en la actualidad, tanto los expertos, como los responsables de las políticas públicas en la región han identificado a las políticas represivas como la variable fundamental. A esta conclusión llegó la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, dirigida por tres distinguidos ex presidentes, Fernando Henrique Cardoso, César Gavi-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ria y Ernesto Zedillo. El informe que publicó esta comisión en febrero de 2009 declara de manera enérgica el fracaso de la guerra contra la droga. El reporte de la comisión no sólo subraya los límites y los riesgos de las políticas represivas de control de la oferta, sino que expone con exactitud la forma en que la violencia del crimen y la gran corrupción, provocadas a su vez por la prohibición de las drogas, están socavando la democracia en la región. Los tres ex presidentes han convocado a un debate público sobre las posibles alternativas, incluida la de volver a considerar el consumo de drogas como una cuestión de salud pública y no de derecho penal. El informe respalda abiertamente la despenalización de la mariguana.

EL RÉGIMEN INTERNACIONAL DE CONTROL DE LA DROGA EN EL SIGLO XXI

Durante más de un siglo las consideraciones éticas han desempeñado un papel central en la evolución de un régimen global de prohibición de las drogas. Es cierto que en las primeras décadas del siglo XX, nobles aspiraciones movilizaron a diversos actores públicos y privados a actuar, pero también la alianza forjada entre estos actores y una burocracia naciente antinarcóticos en Washington impulsó la exitosa globalización de las políticas estadounidenses de prohibición de las drogas.

A la vuelta de un siglo, el éxito del régimen de prohibición global en la supresión del comercio ilícito de drogas está claramente en duda. Aunque el régimen internacional para el control de las drogas ilícitas permanece apuntalado por una estructura institucional tan densa como compleja, la experiencia de más de un siglo de políticas prohibicionistas ha dejado ver su inoperancia. En efecto, la ejecución de la norma de la prohibición ha sido claramente problemática. La trayectoria de diversos países alrededor del mundo, y con más claridad en América Latina, indica que existe una clara tensión entre la aceptación de la norma y su operación en la práctica.

Como ocurre con otras formas de diplomacia coercitiva, la norma de la prohibición presupone que se puede identificar y castigar al enemigo. Esta perspectiva parte de una premisa simple: si existe la suficiente motivación y voluntad política y se cuentan con las herramientas necesarias, las autoridades encargadas de ejecutar la norma podrán doblegar a los narcotraficantes. No obstante, la movilidad y el anonimato del narcotráfico y del crimen organizado internacional hacen de estos "actores transestatales" su-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

jetos no coercibles.[9] La ductilidad y movilidad de dichos actores contribuye a explicar el efecto globo por el cual las actividades criminales simplemente se reubican, pero sólo en contadas ocasiones se eliminan. La tensión que existe entre la norma y su puesta en práctica oculta una paradoja más inabordable. Es posible que el ímpetu moral que empujó a ciertos actores a abogar a favor de la norma continúe intacto. Sin embargo, los costos internos y externos que han acompañado a la ejecución de esta norma han ido debilitando, al paso del tiempo, el consenso en torno a mantener el régimen global de la prohibición.[10] Acontecimientos recientes en Europa, pero también en lugares más distantes, como Irán y China, tradicionalmente conocidos por la imposición inflexible e incluso autoritaria de la ley, sugieren un giro a favor del tratamiento como un rumbo de acción menos costoso. La reducción del daño, un concepto que todavía es controvertido en algunas partes del mundo, ha sido crecientemente aceptada en algunos países. De manera similar, en los últimos años ha ocurrido una serie de cambios legales significativos en unos cuantos países. Mediante ajustes y reformas a la legislación sobre posesión de drogas, países como Portugal, España y México han tratado de reducir las sanciones penales a los usuarios de drogas. En algunos países, estos cambios han ido acompañados de un discreto endurecimiento de la norma de la prohibición en lo que concierne a su aplicación entre los vendedores de estupefacientes (Reuter, 2009a: 51).

En la búsqueda reciente de políticas y rutas alternativas para abordar el problema de la droga podemos identificar un factor adicional de suma importancia. En efecto, no sólo la escalada exponencial en los costos, sino los magros resultados registrados en la ejecución punitiva de la prohibición han propiciado la reconsideración de dicho marco regulatorio. Aunque los recursos financieros e institucionales que se han invertido en el combate a las drogas han aumentado de manera sostenida y exponencial, los resultados siguen siendo discutibles, por no decir catastróficos. En el periodo

[9] Como lo indica Lepgold, estas características "favorecen fuertemente el blanco de la coerción más que al que coerciona" (Lepgold, 1998: 132).

[10] Hace casi dos décadas Ethan Nadelmann predijo tres posibles escenarios para el futuro del régimen global de control de las drogas: en primer lugar, una continuación del *statu quo*; en segundo lugar, la evolución hacia estupefacientes suministrados en el nivel nacional y, por ello, hacia la regulación y, finalmente, la despenalización, resultado de la difundida hostilidad causada por la frustración inherente y los costos crecientes de la prohibición (Nadelman, 1990: 513). Véase también Andreas y Nadelmann, 2006; Friman, 2009a.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

entre 1981 y 2001, los gastos federales asignados por las sucesivas administraciones de Estados Unidos a las políticas de control de la droga se incrementaron de 1 500 millones de dólares a 18 000 millones. En ese mismo periodo, entre 65 y 75% de esa cantidad fue asignado a imponer el cumplimiento de la ley. A pesar de los enormes recursos dedicados a las políticas de control de la oferta, los objetivos originalmente planteados por quienes tuvieron a su cargo el diseño de los programas antinarcóticos se vislumbran hoy más lejos que nunca. Los límites a la disponibilidad de drogas en las calles y el esperado ascenso en los precios de dichas sustancias han sido cuestionados por los crecientes volúmenes de producción y tráfico a precios cada vez más bajos, acompañados de una tendencia que apunta a niveles superiores de pureza y potencia de la droga.[11] De modo similar, los resultados positivos logrados entre ciertas categorías de consumidores han sido frecuentemente contrarrestados por desarrollos entre otros grupos de usuarios de drogas, así como por innovaciones en el "menú" de drogas existentes a disposición de los consumidores.[12]

Desde el punto de vista de la oferta, las endebles señales de éxito en la reducción del cultivo y la producción de drogas continúan dependiendo de la suerte de ambiciosos programas de cultivos alternativos pero inadecuadamente financiados. Más aún, los escasos logros en este frente han sido, con frecuencia, contrarrestados por el pernicioso efecto globo. Así pues, en el periodo que va de 1995 a 1999, la reducción significativa del cultivo de la hoja de coca en Perú y Bolivia (66 y 55%, respectivamente) allanó el camino a la expansión masiva del cultivo de coca en Colombia. De igual forma, los enormes esfuerzos de erradicación desplegados en la última década en el marco del Plan Colombia han estado íntimamente vinculados al resurgimiento del cultivo de coca en Perú, al incremento de la producción boliviana y a la inusitada emergencia del cultivo de coca en Ecuador.

En efecto, la dinámica que ha acompañado el despliegue de las políticas antinarcóticos de las últimas décadas apunta a una conclusión irrebatible: la emergencia/expansión del cultivo y la producción de droga en un

[11] En el periodo entre 1980 y 2003, el precio al menudeo por gramo puro de cocaína y heroína en Estados Unidos cayó de alrededor de 600 dólares a 110 para la cocaína y entre 60 y 65 para la heroína. Véase Reuter y Trautmann, 2009: 16.

[12] Con los años, los cambios en las drogas de moda en Estados Unidos —en parte promovidos por las políticas de prohibición— se han reflejado en una tipología cada vez más compleja de consumidores. La bibliografía sobre patrones de consumo es abundante. Véanse, entre otros, Stares, 1996; MacCoun. y Reuter, 2001.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

lugar no puede explicarse aisladamente del descenso observado en otros lugares en el mismo periodo. Como mencionamos antes, en ocasiones esta interdependencia alcanza otros continentes. Tal fue el caso en las variaciones en la producción de opio observadas entre México y Turquía en la década de 1970 y es el caso actual en el surgimiento del circuito de tráfico de cocaína entre Sudamérica y África Occidental.

TRANSFORMACIONES RECIENTES EN EL MERCADO MUNDIAL

A finales de la década de los noventa, la búsqueda de nuevos mercados y ganancias impulsó a los traficantes de cocaína a promover la demanda de dicha sustancia en Europa Occidental y en Europa del Este. Las explicaciones sobre la apertura del mercado europeo de cocaína suelen destacar la confluencia de una serie de factores. En primer lugar, la aparente saturación del mercado de cocaína en Estados Unidos y la emergencia de un mercado "maduro" de cocaína en ese país muy posiblemente alentaron a los traficantes a buscar nuevas oportunidades de venta. Por otra parte, la repercusión de los ataques terroristas del 11 de septiembre en la vigilancia y control de la frontera entre México y Estados Unidos no sólo aumentó los costos, sino que desquició la ruta mexicana de la cocaína. Pero a todo esto se añade el efecto de atracción ejercido por la relativa fortaleza del euro frente al dólar.

Aunque resulta irónico, es claro que el instrumento mismo que ha pretendido derrotar a las organizaciones del narcotráfico tiende a promover tanto su diversificación, como su mayor competitividad. El estudio del comportamiento de las organizaciones criminales de las últimas décadas ha aportado abundantes pruebas de su destreza para reubicarse en otras latitudes o para incursionar en nuevos sectores y comercializar nuevos productos. Así pues, ante la aparente saturación del mercado de cocaína, tanto las organizaciones colombianas como las mexicanas han desplegado "técnicas agresivas de mercadotecnia" dirigidas a expandir de nueva cuenta las ventas de heroína en Estados Unidos. Para ello se apoyaron en las antiguas redes de distribución de cocaína y de mariguana. En el transcurso de la última década, las organizaciones criminales mexicanas también consiguieron consolidar su dominio en la demanda repentina de drogas sintéticas en Estados Unidos. Más sorprendente que la aptitud de los carteles latinoame-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ricanos ha sido el surgimiento de Canadá y de Estados Unidos como importantes productores de mariguana. Las autoridades estadounidenses estiman que mucha de la mariguana que hoy se consume en el país se cultiva ya dentro de territorio estadounidense.[13]

Lo que está en discusión es cómo los esfuerzos de prohibición desencadenan el efecto globo y de este modo vuelven a reactivar constantemente patrones de consumo, mapas del tráfico y rutas de la violencia. Es justamente a través de la lente de este efecto distorsionador que hemos podido observar las diferentes manifestaciones de la interdependencia negativa entre México y Colombia, así como la incesante carrera en los esfuerzos de los gobiernos por combatir el narcotráfico y la osadía de las organizaciones del narcotráfico cada vez más adaptables. La cuestión fundamental no es, por ende, si las políticas que prevalecen han tenido éxito en determinados países o regiones, sino si impulsan a las organizaciones criminales a adaptarse eficazmente ante los intentos de imposición de la ley. De ser así, cabría preguntarse si dichas políticas contribuyen a exportar el problema a otras latitudes, tanto en el interior como allende las fronteras estatales.[14]

Es cierto que los gobiernos de toda la región, incluido el de Estados Unidos, han reconocido que las políticas de control de la oferta adolecen de claras limitaciones. Pero a su vez es cierto que la frustración y el escepticismo generalizados hacia las políticas de control de la oferta no han conseguido alterar de manera fundamental el contenido de las políticas antinarcóticos. En efecto, en este terreno no ha habido mayores cambios. Y eso quiere decir que, en la práctica, las autoridades encargadas de las políticas antidrogas han seguido apostando a favor de una estrategia cuantitativa para discernir el éxito o el fracaso de sus esfuerzos. Como ocurrió en la guerra de Vietnam con la "estrategia del conteo de cuerpos" para la medi-

[13] Está apareciendo una nueva bibliografía sobre la producción de mariguana en países ricos. Mucha de esta producción tiene lugar puertas adentro y por ello no se puede controlar fácilmente. Pero según ciertos estudios, también hay algunos grandes productores. Quebec, por ejemplo, ha sido identificado como un importante proveedor de *cannabis* al mercado estadounidense. Véase Reuter, 2009b: 79.

[14] A finales de los noventa esta dinámica obligó a que las autoridades estatales, incluidas las estadounidenses, finalmente reconocieran que "las líneas que demarcan los países de origen, tránsito y consumo han sido borradas en la medida en que los daños sociales del abuso de drogas y relacionados con la droga han llegado a ser un problema compartido" (Office of National Drug Control Strategy, 1999).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ción del éxito de los esfuerzos bélicos, en el campo del control de drogas la mentalidad dominante ha buscado medir también el éxito a granel, es decir, en función del número de hectáreas erradicadas, del volumen de drogas confiscadas y de cada vez más personas en la cárcel o de nacionales que han sido extraditados a Estados Unidos.

Sin duda, la aprobación en 1996 de la estrategia hemisférica contra las drogas por la Organización de Estados Americanos (OEA) y la subsecuente creación del Mecanismo Multilateral de Evaluación (MEM) buscaron ofrecer una posible alternativa al polémico proceso de certificación estadounidense. A lo largo de más de una década, la agresiva unilateralidad de dicho proceso no sólo afectó de manera negativa las relaciones entre Estados Unidos y países como México y Colombia, sino que fue erosionado el conjunto de las relaciones interamericanas. Es cierto que la creación del MEM simbolizó la respuesta latinoamericana al problema de las drogas en la región, sin embargo, el viraje regional hacia un enfoque multilateral para su control no modificó de manera sustancial la lógica subyacente a las políticas dominantes antinarcóticos. El énfasis en el control de la oferta permaneció prácticamente intacto y lo mismo ocurrió con los parámetros y las medidas estándar que estaban en vigor desde hacía tiempo para evaluar el éxito o el fracaso de las políticas de control de las drogas (Granada, 2005).

Por donde se mire, el saldo de estos ajustes fue infructuoso. La continuidad en las políticas del control de la oferta dejó en manos de los criminales los incentivos necesarios para mantener en pie el negocio. De igual manera, el despliegue de políticas coercitivas, inspiradas en la prohibición, no sólo se tradujo en una mayor discrepancia entre los precios legales e ilegales de estas sustancias, sino en mayores márgenes de ganancia. No debe sorprender que los intentos de golpear la infraestructura financiera e industrial del negocio de la droga continuarán siendo socavados por la elasticidad de la producción y del tráfico de estupefacientes.

La retórica que ha acompañado con frecuencia al recuento de las victorias en el control de las drogas ha destacado el papel de la voluntad política como un factor intangible pero indispensable en el éxito o fracaso de estos esfuerzos. No obstante, los expertos en la materia han subrayado también el peso de ciertas condiciones tan rutinarias, como infrecuentes. En efecto, el éxito de los programas de erradicación y prohibición exige un equilibrio delicado entre ciertos factores. Como la experiencia mexicana de finales de 1960 y principios de 1979 dejó ver que la configuración de dicho equilibrio se traduce en condiciones favorables para el buen desempeño de las

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

políticas antinarcóticos; dichos factores incluyen la presencia de un entorno económico favorable, de una autoridad central relativamente fuerte, con un control eficaz de la fuerza organizada y la presencia de un mercado ilícito de cultivos organizado en grandes plantíos susceptibles a la erradicación. Aun así, poco hace falta para reconocer que el éxito de los esfuerzos antinarcóticos no sólo suele ser efímero, sino que con frecuencia conlleva efectos colaterales negativos. Estas consecuencias no sólo se limitan a la dispersión geográfica de las actividades ilegales y a la fragmentación del mercado ilícito (como sucedió en México en la década de 1970 y ocurre en la actualidad en el caso de Colombia), sino que también incluyen efectos perniciosos en las estructuras políticas y en el tejido social. Ha ocurrido así, por ejemplo, en México en los años ochenta, en Perú en los noventa y, más recientemente, en Colombia.

En México, el éxito de la campaña permanente no sólo fue breve, sino que derivó en cambios que incluyeron la propagación de los cultivos ilícitos a nuevas zonas y su organización más centralizada, así como la dispersión geográfica de las bandas criminales y el consecuente debilitamiento de los controles sociales de la violencia. En Perú, el éxito de la política de erradicación y del control de drogas dependió de un ajuste importante en el entorno político en el que se desplegaron esas políticas. Los imperativos estratégicos de la ofensiva final contra Sendero Luminoso no sólo obligaron a las agencias de seguridad peruanas a rectificar sus tácticas, sino también a tolerar la siembra de hoja de coca en aquellas zonas en las que la insurgencia aún tenía adeptos. Pero los reacomodos también incluyeron el giro a favor de la erradicación manual, lo que se tradujo en la generación de empleos efectivos y la diseminación encubierta del hongo *Fusarium oxysporum* con claros costos para el entorno ecológico. La conjunción de todos estos factores proporcionó el contexto en el que las políticas de erradicación y control de los cultivos resultaron políticamente viables.

Al poco tiempo, en Colombia, las grandes manifestaciones de cocaleros que acompañaron a la segunda mitad de los noventa dejaron ver la transformación de la industria de la droga en un sector agrícola próspero y de gran escala. Por supuesto, el surgimiento de la economía de la cocaína en Colombia pronto se convirtió en una fuente importante de empleo. Sin embargo, como era de esperarse, la expansión de la economía de la cocaína estuvo asociada con la reducción del margen de maniobra de las autoridades colombianas. Hay elementos para señalar la precariedad de las autori-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

dades colombianas en ese contexto, como para advertir los límites de la más reciente ofensiva contra las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). En efecto, el exitoso arrinconamiento de la guerrilla no se contradice con el hecho de que la economía ilegal de la cocaína ha seguido creciendo en los últimos años. Más aún, según algunos observadores, lo más probable es que el control del mercado ilegal en Colombia simplemente haya cambiado de manos.

Es evidente que el éxito de este tipo de políticas no sólo depende de la buena voluntad del Estado, sino de su capacidad para poner en práctica medidas que, como la experiencia lo ha mostrado, conllevan el riesgo de revertirse en formas virulentas. Si bien es cierto que la indiferencia no es una opción, debe ser claro, sin embargo, que la puesta en práctica de las políticas de prohibición trae consigo costos elevadísimos. Por ello es imprescindible identificar y estimar los costos que acompañan las políticas de prohibición. La estimación de dichos costos no sólo debe incluir los enormes recursos financieros y materiales invertidos en esta empresa, sino también los costos que se desprenden de la puesta en práctica de las propias políticas. De ahí que lo que en algunos lugares, más concretamente en Washington, puede parecer una falta de voluntad política, en otras latitudes se presente como un grave problema de capacidades y de costos prohibitivos. Por si ello fuese poco, la experiencia latinoamericana sugiere que no existe una clara o fácil conformidad entre el despliegue de dichas políticas y los beneficios esperados. En efecto, el derrame de los beneficios no solo ha sido escaso, sino claramente efímero. A estas dificultades se añade la precariedad de la seguridad del Estado agravada en los últimos años por el poder corruptor y la capacidad de fuego de las organizaciones criminales. La experiencia de Colombia, México y Perú deja ver cómo con frecuencia el despliegue de políticas coercitivas ha entrado en franco conflicto con la seguridad del Estado en cuestión, así como con la de los estados vecinos.

En diferentes momentos, ya sea en Colombia o en México, los esfuerzos renovados de combatir el narcotráfico han tendido a producir más violencia, a amenazar la paz interna y a debilitar, a su paso, las instituciones estatales. Más aún, la intensificación de esos esfuerzos ha contaminado también con frecuencia las relaciones con los estados vecinos. Por donde se mire, el problema de fondo no parece residir en la presencia o falta de voluntad política, sino en la dificultad para hacer cumplir la norma de la prohibición.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

LOS LÍMITES DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

La cooperación regional ha sido un tema recurrente en el contexto de las políticas antinarcóticos. Sin embargo, la historia de la cooperación diplomática deja ver con una claridad llana la precariedad de los esfuerzos diplomáticos. En efecto, los periodos de cooperación, ya sea bilateral o multilateral, entre países de la región en sus esfuerzos por combatir el narcotráfico y la delincuencia transnacional han sido en general efímeros e ineficaces.

Las complejas relaciones que se dan entre países productores de estupefacientes y de tránsito entorpecen en la práctica los esfuerzos a favor de la cooperación. El llamado recurrente a la cooperación internacional no obsta para que se puedan apreciar las distorsiones que han acompañado en la práctica los esfuerzos diplomáticos antinarcóticos. Es cierto que en ocasiones previas, los breves periodos de cooperación entre México y Colombia hicieron posible que estos países rastrearan aviones con cargamentos de cocaína con destino a territorio mexicano. Sin embargo, la cooperación no sólo resultó efímera —dada la desviación de las rutas aéreas de la cocaína y su sustitución por rutas marítimas hacia el Océano Pacífico y el Caribe— sino que ahondó el problema en México. En efecto, a medida que la cooperación entre México y Bogotá se intensificó, se acrecentó el aterrizaje de aviones que transportaban volúmenes importantes de cocaína a territorio mexicano y ello exacerbó, a su vez, la vulnerabilidad de las autoridades mexicanas a la corrupción asociada a los envíos de cocaína originados en Colombia.

En el verano de 2009 Colombia, México y Panamá anunciaron un nuevo periodo de cooperación regional. La alianza entre los tres países contra el crimen transnacional fue anunciada con bombo y platillo por el presidente de Panamá, Ricardo Martinelli, mientras que el ex presidente colombiano, Ernesto Samper, se refirió al *narcoterrorismo* y la *narcocorrupción* como los dos mecanismos mediante los cuales las organizaciones criminales buscaban lograr sus metas a costa de la capacidad institucional del Estado; como sus antecesores, el presidente mexicano, Felipe Calderón, predicó las bondades de la nueva iniciativa. En dicha ocasión, el presidente Calderón subrayó los dos objetivos fundamentales de la alianza entre Colombia, México y Panamá: combatir a un "enemigo común" y reducir el poder de las organizaciones delictivas (*Reforma,* 2009).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

LA INICIATIVA MÉRIDA Y LOS LÍMITES DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN EL COMBATE A LAS DROGAS

Los esfuerzos mexicanos en materia de cooperación internacional han sido desplegados, a lo largo de casi un siglo, en tres planos. En la esfera multilateral, como apuntamos arriba, el gobierno mexicano suscribió desde muy temprano los primeros compromisos del régimen internacional de control de drogas. En el plano bilateral los primeros indicios de cooperación con el vecino del norte pueden rastrearse también en los años treinta, mientras que el interés en la cooperación en el ámbito regional no sólo es más reciente, sino que se enmarca en el contexto de la explosión del problema del narcotráfico en la región a partir de finales de los años ochenta.

En efecto, la cooperación entre México y Estados Unidos, o entre México y Colombia en esta materia no es, en modo alguno, nueva. En el primer caso, la cooperación se remonta a las primeras décadas del siglo XX aunque claramente cobra un vigor inusitado al iniciar la década de 1970. A partir de entonces la cooperación bilateral entre Washington y México mantuvo un ritmo sostenido, aunque con una trayectoria claramente irregular. Dicha trayectoria ha estado marcada por una constante oscilación cíclica entre el reacercamiento y la recriminación. A diferencia de la cooperación con Estados Unidos, la colaboración entre Colombia y México ha sido episódica. En ella podemos identificar al menos dos momentos importantes. Como mencionamos antes, un primer periodo se refiere a la cooperación en la interdicción de aeronaves que tuvo lugar en la segunda mitad de la década de 1990, mientras que el segundo periodo de cooperación se inscribe en el marco de la alianza trilateral establecida entre Colombia, México y Panamá en 2009 para combatir el crimen organizado transnacional.

En una y otra experiencias de cooperación bilateral, los límites a la colaboración han sido palpables. Las dificultades se deben a muchas razones, pero quizás el problema más notorio ha estado asociado con las consecuencias fortuitas e igualmente nocivas que han acompañado los esfuerzos represivos de control de las drogas. Como vimos antes, en el corto plazo, la cooperación conjunta puede alterar el tamaño, la organización y, sobre todo, la ubicación del mercado, pero difícilmente conseguirá su eliminación. Los efectos colaterales del control —ya sea la fragmentación y dispersión de los mercados, la involución y posible contagio de los comportamientos violentos o la apertura de nuevas economías ilegales— com-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

plican enormemente las perspectivas de la cooperación internacional y las tornan más complejas. Cuanto más onerosas sean estas consecuencias, la erosión de la capacidad del Estado afectado será mayor. Inversamente, a menor capacidad del Estado, la confianza entre los socios será menor y la cooperación mostrará fisuras. Ya sea que consideremos los breves episodios de colaboración entre México y Colombia o la más larga y sostenida trayectoria de cooperación entre México y Washington, las lecciones parecen claras. En uno y otro contextos, la cooperación no sólo ha tenido cadencias irregulares o episódicas, sino que con frecuencia ha estado acompañada de reprimendas y reproches mutuos.

En efecto, la puesta en marcha de las políticas de control de la oferta de estupefacientes puede fácilmente contaminar las relaciones internacionales de ciertos estados y regiones. Como apuntamos antes, dichas políticas pueden fácilmente dar lugar a dinámicas similares a las que caracterizan el "dilema de la seguridad" que con frecuencia domina las relaciones entre estados rivales. La experiencia de la interacción de Estados Unidos y México o de este último y Colombia muestra con claridad cómo los esfuerzos fructíferos de un Estado para mejorar su seguridad frente al narcotráfico pueden socavar de manera importante la seguridad de sus vecinos e incluso de países distantes. Los estados son significativamente vulnerables a la reorganización del narcotráfico impulsada por el éxito de las políticas antinarcóticos en otros países. Cuanto más exitosa sea la estrategia contra las drogas en un país, mayor será la vulnerabilidad de los países vecinos a la migración de las organizaciones criminales. Ha ocurrido así en las relaciones entre México y Colombia y entre Colombia y Perú. En estas circunstancias la cooperación bilateral y multilateral entre estados que exportan el problema se antoja complicada. Una conclusión lógica que se desprende de estas experiencias es que las políticas de control de las drogas pueden fácilmente atrapar a los estados en círculos viciosos. Aunque en el contexto internacional se suele escuchar que la prohibición efectiva depende cada vez más de la cooperación internacional, como se ha indicado en este ensayo, los esfuerzos estatales por combatir el narcotráfico están expuestos a producir una tensión importante en sus relaciones con los estados vecinos y, por ende, a inhibir en lugar de propiciar la cooperación.

Como se mencionó antes, hacia el final de la década de 1990, el saldo oneroso de la cooperación bilateral y las claras limitaciones de las políticas de reducción agresiva de la oferta propiciaron la búsqueda de alternativas en el plano regional. Estas propuestas regionales se pueden agrupar en dos

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

grandes categorías. Un primer grupo incluye aquellas iniciativas que se han propuesto abrir una ruta alternativa a las políticas punitivas en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA). Éste fue justamente el anhelo de quienes enunciaron por primera vez el principio de "responsabilidad compartida" en la Cumbre de las Américas celebrada en Miami, en 1990, y ésta fue también la lógica que impulsó la aprobación, en 1996, de la Estrategia Antidrogas en el Hemisferio y la puesta en marcha, dos años después, del Plan de Acción derivado de dicha estrategia (Granada, 2005; CICAD, 2009). Sin embargo, como apuntamos antes, la búsqueda de un modelo alternativo a la certificación no consiguió revisar a profundidad los procedimientos y métodos habituales del control de drogas. De ahí que el paradigma del control punitivo de la oferta se mantuviera prácticamente intacto. Tuvo sin embargo que transcurrir poco más de una década para que, en mayo de 2009, en el marco de la cuadragésima quinta sesión de la Comisión Interamericana para el Abuso de las Drogas (CICAD) el secretario general de la OEA, José Miguel Insulza, reconociera finalmente la necesidad de una estrategia más "integral y equilibrada". Aunque en esa ocasión Insulza reiteró las propuestas de la década previa a favor de la reducción de la demanda, como era de esperarse, el secretario general recalcó de nueva cuenta la necesidad de "mantener y mejorar las políticas de interdicción" (CICAD, 2009).

El segundo grupo de iniciativas corresponde a las propuestas regionales de carácter no gubernamental que se han dedicado de manera decidida a denunciar el rotundo fracaso de la guerra contra las drogas y a exhortar a los gobiernos a considerar rutas alternativas. Sin duda, las propuestas del informe de febrero de 2009 de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia (CLDD) a favor de la despenalización representan el mayor quiebre en la discusión regional sobre el control de drogas.

La visión propuesta por la CLDD no parece restringirse más a círculos estrechos. En efecto, la falta de confiabilidad en las políticas punitivas parece empezar a permear la discusión oficial sobre estos problemas. Ha ocurrido así, por ejemplo, con la propuesta brasileña que llevó a la creación de un grupo de alto nivel en el marco de la CICAD, que tiene a su cargo la revisión integral de la estrategia hemisférica de control de drogas. Aunque es arriesgado aventurar el desenlace de esta discusión, lo cierto es que la revisión de dicha estrategia ha propiciado, al menos, que se incluya en la agenda la consideración inicial de "cierta despenalización de la demanda" (CICAD, 2009). Por supuesto, la historia de más de un siglo de esfuerzos internacionales de control de drogas nos llevaría a concluir que terminará

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

imperando la oposición habitual de Washington a cualquier vía heterodoxa. Sin embargo, también es posible imaginar que la situación de extrema gravedad por la que atraviesan diversos estados de la región pudiera alentarlos a cuestionar de manera más rotunda las virtudes de las políticas punitivas del control de la oferta. De ser así podría producirse un desfase entre la posición de Estados Unidos, que hoy preside la comisión, y la de países como Brasil, aparentemente comprometidos con la búsqueda de verdaderas alternativas.[15]

Poco falta para reconocer el papel que la negociación y puesta en marcha de la Iniciativa Mérida puede desempeñar en la resolución última de esta discusión (Rico, 2008: 1). La explicación común y ampliamente compartida de la Iniciativa Mérida en los círculos oficiales de Washington y de México ha insistido en el papel que esta propuesta cumple como componente internacional de una más amplia estrategia nacional del combate a las organizaciones criminales. Sin embargo, como sabemos, el trasfondo que impulsó al presidente Calderón a considerar esta opción no es muy diferente al que llevó al ex presidente Pastrana a considerar el Plan Colombia. En uno y otro escenarios se vislumbra la realidad más apremiante de las violencias desbordadas del narcotráfico y el desafío abierto de las organizaciones criminales a la autoridad del Estado (Palacios y Serrano, 2010).

Sería ingenuo negar el carácter y la naturaleza transnacionales de las actividades criminales asociadas al narcotráfico. Es justamente el alcance transnacional de los objetivos y de las actividades de estas organizaciones lo que permite advertir con una claridad llana los límites a la acción y a la autoridad de las instituciones del Estado. Fue justamente este argumento el que empujó en su momento a las autoridades colombianas a buscar la ayuda estadounidense; ésta también es la lógica que subyace en la decisión de las autoridades mexicanas de impulsar la Iniciativa Mérida. En ambas visiones, el límite a la acción de las autoridades estatales allende sus fronteras hace de la "cooperación internacional un componente internacional en su combate". Ésta ha sido también la retórica que ha acompañado a lo largo de más de un siglo la diplomacia antinarcóticos de Washington. Sin embargo, los resultados de la experiencia histórica de la cooperación bilateral y regional aquí analizados nos llevan a una conclusión. La cooperación internacional difícilmente podrá, por sí sola, garantizar los resultados esperados. En

[15] OEA7SER.L/XIV.2.46; CIDAC7doc.1780/09, 1 de marzo de 2010, disponible en CICAD, 2009.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ausencia de un profundo replanteamiento de los términos de la cooperación, lo más probable es que terminemos ante un episodio más de la larga cadena de reacercamientos, seguidos de distanciamientos.

Desde la declaración conjunta de octubre de 2007, la Iniciativa Mérida no sólo ha sido promovida como un nuevo "paradigma de cooperación en materia de seguridad", sino también como una nueva estrategia anclada en el principio de corresponsabilidad. Vale la pena detenernos en este punto y preguntarnos si dicha iniciativa aspira, en efecto, a un nuevo curso de acción, o si, por el contrario, representa un episodio más en los esfuerzos tradicionales —ya sean nacionales o bilaterales— para el control del narcotráfico.

Si la noción de estrategia nos remite a la organización y al uso eficiente de los medios y recursos disponibles en la búsqueda de un objetivo dado, resulta imprescindible analizar a fondo los fines planteados por la Iniciativa Mérida. En otras palabras, ¿hasta qué punto dichos objetivos encarnan una nueva estrategia?

Es cierto que la Iniciativa Mérida permitió al gobierno de Calderón incorporar una dimensión internacional a los esfuerzos que la administración había ya desplegado en el ámbito nacional. Sin embargo, lo que es absolutamente claro es que la lógica de estos esfuerzos no es en modo alguno ajena a la racionalidad que ha acompañado por décadas las políticas punitivas del control de drogas. En efecto, no hace falta cuestionar el origen de esta iniciativa para encontrar en ella no sólo los ecos familiares de las políticas coercitivas, sino la justificación para recurrir al uso de la fuerza como instrumento privilegiado en el control del mercado ilícito de drogas.

De igual forma la experiencia histórica nos obliga a cuestionar a fondo la justificación de la Iniciativa Mérida como un nuevo "diseño conceptual" en la cooperación con Washington. Como hemos visto antes, el principio y la lógica de la corresponsabilidad fueron temas recurrentes en las discusiones bilaterales y regionales del control de drogas de finales de los noventa y, por consiguiente, no son en modo alguno inéditos.

Hablar de un nuevo momento en la relación con Washington resulta igualmente temerario. Durante la administración de Zedillo, el principio de la responsabilidad compartida inspiró buena parte de las decisiones de las autoridades mexicanas en el control de drogas. De hecho, con el llamado a la corresponsabilidad, el gobierno de Zedillo no sólo impulsó un diagnóstico conjunto México-Estados Unidos sobre el problema de las drogas, sino una nueva institucionalidad para la cooperación bilateral. En efecto, hacia el final de la década de 1990, las conclusiones de dicho diagnóstico contribuyeron a

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

sentar las nuevas bases institucionales para la cooperación bilateral. Así, una serie de iniciativas claramente ambiciosas dejaron ver la apuesta del gobierno de Zedillo a favor de una cooperación más estrecha con Washington.

La firma de la Declaración de la Alianza México-Estados Unidos contra las Drogas de 1997, la creación del Grupo de Contacto de Alto Nivel para el Control de Drogas (GCAN), así como la promulgación en 1998 de la Estrategia Bilateral de Cooperación contra las Drogas y los acuerdos posteriores sobre las Mediciones de Efectividad de la Estrategia Bilateral ofrecieron una muestra fehaciente del compromiso de las autoridades mexicanas con una más amplia y profunda colaboración con Washington. De igual forma, en los llamados de la administración de Zedillo, como en la disposición del presidente Clinton para atender el complejo problema de la oferta de armas en el mercado estadounidense, podemos advertir los indicios de una lógica de reciprocidad. La apuesta en ese momento era claramente a favor de las relaciones recíprocas, pero en términos de relativa equidad. Aunque el financiamiento o ayuda económica estadounidense para el combate a las drogas en México figuró en la ecuación, ésta fue básicamente considerada para el entrenamiento de personal militar mexicano en Estados Unidos.

Sin embargo, antes de lo esperado, una avalancha de escándalos minó de tajo las bases de la confianza, cimbrando a su paso el nuevo y frágil andamiaje institucional de la cooperación bilateral. Las denuncias que se desataron en 1997 contra el general Jesús Gutiérrez Rebollo, comisionado del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas, acusándolo de proteger al cartel de Juárez suscitaron serias dudas acerca de la capacidad y voluntad de las autoridades mexicanas para hacer frente a su compromiso. Aunque el *affaire* Rebollo no interrumpió el programa de entrenamiento de oficiales mexicanos en Estados Unidos, a la densa sombra de la certificación se añadió el escándalo Casablanca por lavado de dinero y, poco después, la devolución de 73 helicópteros UH-1H. Estos acontecimientos terminaron por socavar las bases de la confianza mutua y por poner término a este breve y ambicioso episodio de la cooperación entre México y Estados Unidos en materia de narcotráfico.[16]

[16] El monto de la ayuda antinarcóticos fue de 3.8 millones de dólares en 1996, 8 millones de la sección 1031, 15.8 millones de la sección 1004 en 1997 y cerca de 13 millones para 1998. En 1997, cerca de 1 000 oficiales recibieron entrenamiento, 281 de la Armada, 286 del Ejército y 262 de la Fuerza Aérea. En 1998, el número de oficiales programados para entrenamiento fue de 888 de la Secretaría de la Defensa Nacional y 129 de la Armada (US Department of Defense, 1998). Según Javier Ibarrola (1997), el mal estado de las aeronaves fue causa de accidentes que involucraron en un caso la muerte de un general.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Hay quienes sostienen que a pesar de los golpes a la colaboración bilateral, las iniciativas de finales de los noventa no sólo permitieron dar continuidad a los trabajos de cooperación, sino también reconstituir el tejido de la confianza. En opinión de algunos expertos, la introducción de mecanismos de control y verificación de confianza (*vetting*), conjuntamente con el desarrollo de capacidades de comunicación protegida, y el ajuste en las metas y objetivos de la cooperación hicieron posible la paulatina recuperación y reconstrucción de la confianza en el plano operativo, es decir, entre "los individuos y las entidades de ambos gobiernos involucrados en el combate contra el crimen organizado". En esta perspectiva, fue justamente la reconstrucción de este "sustrato de confianza" en el plano operativo lo que hizo posible la reanudación del diálogo estratégico entre México y Estados Unidos vía la Iniciativa Mérida (Rico, 2008: 9).

El problema inmediato con el que topa esta línea de interpretación tiene que ver con el severo deterioro de la situación en México. En efecto, en la argumentación se advierte una inconsistencia lógica: si la cooperación en el plano operativo se mantuvo y siguió su curso al punto de propiciar la recuperación de la confianza y hacer posible en su momento la reanudación del diálogo político en el más alto nivel, ¿cómo podríamos explicar, entonces, la gravedad de la violencia y la nueva intensidad de las amenazas asociadas al narcotráfico? En otras palabras, la permanencia y perseverancia de la cooperación operativa no fue suficientemente sólida para contener las amenazas o detener a tiempo la ola de violencia.

Es cierto que en marzo de 2007 Felipe Calderón asumió la responsabilidad de proponer a su contraparte estadounidense la Iniciativa Mérida. Sin embargo, sería un error ignorar el intenso diálogo de alto nivel de cooperación en seguridad iniciado entre Estados Unidos, México y Canadá a raíz de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001. Aunque ambos hechos pueden ser incorporados en el esquema más amplio de la cooperación bilateral con Washington, el hecho es que su racionalidad última obedece a los mismos criterios y principios que han regido durante décadas la cooperación antinarcóticos entre México y Estados Unidos.

No parece, pues, existir una gran diferencia entre los planteamientos que han marcado la cooperación en el pasado y aquellos que hoy pretenden orientarla hacia una supuesta corresponsabilidad. Una conclusión lógica de esta conformidad es que la Iniciativa Mérida difícilmente conseguirá modificar las reglas del juego, y eso significará, la más de las veces, que las fisuras tenderán a separar en lugar de aproximar a los socios.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

REFERENCIAS

Andreas, P., y E. Nadelmann, 2006. *Policing the Globe: Criminalization and Crime Control in International Relations.* Oxford, Oxford University Press.

Bailey, J., y R. Godson (comps.), 2000. *Organized Crime and Democratic Governability: Mexico and the US-Mexican Borderlands.* Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

Berdal, M., y M. Serrano (eds.), 2002. *Transnational Organised Crime and International Security: Business as Usual?* Boulder, Lynne Rienner.

Berdal, M., y M. Serrano (comps.), 2005. *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional. Cambio y continuidad.* México, Fondo de Cultura Económica.

CICAD, 2009. Portal de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, en <*http://www.cicad.oas.org/es/*>.

Clawson, P., y R. Lee III, 1998. *The Andean Cocaine Industry.* Nueva York, St Martin's Griffith.

Desmond Arias, E., 2006. *Drugs and Democracy in Rio de Janeiro. Trafficking, Social Networks, and Public Security.* Chapel Hill, The University of North Carolina Press.

Friman, R. (ed.), 2009a. *Crime and the Global Political Economy*. Boulder, Lynne Rienner.

Friman, R., 2009b. Crime and globalization, en R. Friman (ed.), pp. 1-20.

Fuentes, J.R., 2002. Life of a cell: Managerial practice and strategy in Colombian cocaine distribution in the United States. Bogotá, Instituto Nacional de Justicia, documento 194608, mayo.

Granada, C., 2005. La OEA y el crimen transnacional organizado, en M. Berdal y M. Serrano (comps.), pp. 149-159.

Ibarrola, J., 1997. Fuerzas armadas, *El Financiero*, 19 de septiembre.

Koonings, K., y D. Krujit (comps.), 1999. *Societies of Fear: The Legacy of Civil War, Violence, and Fear in Latin America*. Nueva York, Zed Books.

Krathausen, C., 1998. *Padrinos y mercaderes. Crimen organizado en Italia y Colombia.* Bogotá, Planeta Colombiana Editorial.

Lepgold, J., 1998. Hypotheses on vulnerability: Are terrorists and drug-traffickers coerceable?, en L. Freedman (comp.), *Strategic Coercion. Concepts and Cases.* Oxford, Oxford University Press: 131-150.

MacAllister, W., 2000. *Drug Diplomacy in the Twentieth Century.* Londres, Routledge.

MacCoun, R., y P. Reuter, 2001. *Drug War Heresies: Learning from Other Places, Times, and Vices.* Cambridge, Cambridge University Press.

Nadelmann, E.A., 1990. Global prohibition regimes: The evolution of norms in international society, *International Organization* **4** (4): 479-526.

Naim, M., 2005. *Illicit. How Smugglers, Traffickers, and Copycats Are Hijacking the Global Economy.* Nueva York, Doubleday.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Office of National Drug Control Policy, 1999. *The National Drug Control Strategy: 1999*. Washington, Executive Office of the President of the United States.

Palacios, M., y M. Serrano, 2010. Colombia y México: las violencias del narcotráfico, en A. Alvarado (comp.), *Seguridad nacional y seguridad interior* (Los grandes problemas de México, t. XV). México, El Colegio de México, pp. 105-154.

Reforma, 2009. 2 de julio.

Reuter, P., 1985. Eternal hope: America's quest for narcotics control, *Public Interest* (79): 79-95.

Reuter, P., 2009a. Main Report: Assessing changes in global drug problems 1998-2007, en P. Reuter y F. Trautmann (eds.), *A Report on Global Illicit Drugs Market 1998-2007*. European Communities, European Commission-Trimbos Institut-RAND Europe, pp. 31-70.

Reuter, P., 2009b. Report 1: Assesing the operation of the global drug market, en P. Reuter y F. Trautmann (eds.), pp. 71-98.

Reuter, P., y F. Trautmann (eds.), 2009. *A Report on Global Illicit Drugs Market 1998-2007*. European Communities, European Commission-Trimbos Institut-RAND Europe.

Rico F., C., 2008. La Iniciativa Mérida y el combate nacional al crimen organizado, *Foreign Affaires en Español* **8** (1): 3-13.

Robins, P., 2006. From solution to suspicion to cooperation? Turkey's changing views of the hard drug issue. Oxford, British Academy Project, St Anthony's College (inédito).

Sandos, J.A., 1982. Northern separatism during the Mexican revolution: An inquiry into the role of drug trafficking, *The Americas* **41** (2): 191-214.

Serrano, M., 2000. Transnational crime in the Western hemisphere, en J. Domínguez (comp.), *The Future of Inter-American Relations*. Nueva York, Routledge, pp. 87-110.

Serrano, M., 2003. Unilateralism, multilateralism, and US drug diplomacy. The politics of the certification process in Latin America, en Y.F. Khong y D. Malone (comps.), *Unilateralism and U.S. Foreign Policy*. Boulder, Lynne Rienner, pp. 117-136.

Serrano, M., 2007. México: narcotráfico y gobernabilidad, *Pensamiento Iberoamericano* (1): 251-278.

Serrano, M., 2009. Drug-trafficking and the State in Mexico, en R. Friman (ed.), pp. 139-158.

Serrano, M. (en prensa). States of violence: State-crime relations in contemporary Mexico, en W. Pansters (comp.), *Violence, Insecurity, and the State in Mexico*.

Stares, P.B., 1996. *Global Habit: The Drug Problem in a Borderless World*. Washington D.C., The Brookings Institution.

Toro, M.C., 1990. México y Estados Unidos: el narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional, en S. Aguayo y B. Bagley (comps.), *En busca de la seguridad*

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana. México, Siglo XXI, pp. 367-387.

U.S. Department of Defense, 1998. DoD counterdrug assistance to Mexico. Ref 98-F-1287. Washington, D.C., Directorate for Freedom of Information and Security Review, 2 de junio, en <*http://www.dod.gov/pubs/foi/reading_room/931.pdf*>.

Walker, W.O., 1989. *Drug Control in the Americas.* Albuquerque, University of New Mexico Press.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

6
LA MIGRACIÓN DE MÉXICO A ESTADOS UNIDOS: DE LA COYUNTURA AL FONDO

*Jorge A. Bustamante**

CONTENIDO

Introducción 206
Cultura política, actitudes antiinmigrantes y el proceso legislativo reciente en Estados Unidos en materia de migración 207
Dinámica del mercado laboral y circularidad de la migración de México a Estados Unidos 218
Marco teórico para explicar la vulnerabilidad de los migrantes 224
Recomendación 237
Referencias 238

* Profesor-investigador de El Colegio de la Frontera Norte: <*jorgeb@colef.mx*>.

El autor de este trabajo es Relator Especial de la ONU para los Derechos Humanos de los Migrantes, pero no escribe a nombre de la ONU ni de ninguna otra institución sino a título personal, asumiendo la responsabilidad exclusiva de este texto.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

INTRODUCCIÓN

Este trabajo se refiere a la relación que existe entre los fenómenos de las migraciones internacionales y los derechos humanos. Esa relación se enmarca en el contexto teórico dentro del cual se trata de explicar la vulnerabilidad de los migrantes como sujetos de derechos humanos y laborales. Dado que Estados Unidos es el país de acogida más importante en el mapa de los flujos migratorios desde México y, en general, de los países de Iberoamérica, se inicia este trabajo con un repaso sobre los desarrollos más recientes y relevantes del proceso de toma de decisiones estadounidense en materia migratoria. Si bien los flujos migratorios de México a Estados Unidos son los más numerosos del hemisferio, hay que mencionar, aunque sea de paso, la necesidad urgente de examinar las condiciones de vulnerabilidad de los movimientos poblacionales de Centroamérica a ese país, en buena medida a través de México, y aquellos que se dan en Sudamérica.[1] De particular importancia es el crecimiento de la emigración a España desde la República Dominicana y, últimamente, desde Ecuador. Estos países latinoamericanos están sustituyendo en los primeros lugares en cuanto al número de inmigrantes al país ibérico, la emigración desde los países del Magreb. Hay otros movimientos migratorios importantes en el cono sur del hemisferio, como son los de Bolivia y Paraguay hacia Argentina y Brasil y, en menor escala, de Colombia a Ecuador. Aunque en diferentes grados, en todos esos movimientos existen también problemas de violaciones a los derechos humanos de los migrantes. Si se hiciera un mapa del hemisferio occidental sobre la intensidad de esas violaciones, encontraríamos una correspondencia con los volúmenes de sus flujos migratorios. Identificaríamos también un patrón geográfico en el que, entre más al norte se encuentre el país de destino de las migraciones en el hemisferio, más intensas son las violaciones a los derechos humanos de los migrantes. El enfoque que utilizamos en la tercera parte de este capítulo para analizar la vulnerabilidad de estos migrantes como sujetos de derechos humanos y laborales —vulnerabilidad que sería difícil de explicar

[1] Se cuenta con sólida información proveniente de varias fuentes sobre los abusos cometidos en contra de los migrantes centroamericanos en su paso por México hacia Estados Unidos, lo mismo que en contra de aquellos que vienen a trabajar en nuestro país. Para libros y artículos recientes véanse, por ejemplo, Nazario, 2006; *El País,* 2007. Acción consistente e inmediata de parte del gobierno mexicano es algo indispensable, como lo he venido advirtiendo desde hace más de una década.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

con los esquemas teóricos actuales— es aplicable, por supuesto, a todos estos flujos migratorios.

Por definición, ningún fenómeno de migración internacional se puede enfocar desde una perspectiva unilateral de país alguno. Sobre todo en los casos de migraciones laborales, éstas son resultado de procesos de interacción de factores ubicados tanto en los países de origen como en los de destino. Esto ocurre en correspondencia con los factores que conforman los mercados de trabajo entre dos o más países, como es el caso de la migración de México a Estados Unidos, que analizamos brevemente en el segundo apartado de este capítulo. Entre esos factores encontramos que las demandas de la fuerza laboral de los migrantes responden a factores endógenos de los países de acogida, tanto como las ofertas laborales corresponden también a factores endógenos de los países de origen de esas migraciones. Sin embargo, encontramos un patrón desafortunado —porque no corresponde a factores objetivos sino ideológicos— de resistencia de los países de acogida a reconocer oficialmente la naturaleza endógena de sus respectivas demandas de la fuerza laboral de sus inmigrantes, particularmente de aquellos que son irregulares o indocumentados. A este patrón de resistencias pertenece el hecho de que ningún país de acogida importante de inmigrantes en el mundo haya ratificado la Convención Internacional de la ONU para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias. La idea de estas resistencias es recogida en la recomendación que se propone al final, después de abundar sobre el marco teórico de la vulnerabilidad. Este marco teórico no sólo podría ayudarnos a explicar lo que está sucediendo en Estados Unidos sino que también podría contribuir a anticipar posibles desarrollos en materia de política migratoria de ese país.

CULTURA POLÍTICA, ACTITUDES ANTIINMIGRANTES Y EL PROCESO LEGISLATIVO RECIENTE EN ESTADOS UNIDOS EN MATERIA DE MIGRACIÓN

En Estados Unidos está ocurriendo algo que desafía los esquemas teóricos con los que se suelen explicar los fenómenos de la realidad en las ciencias sociales. Para entenderlo es necesario hacer un recorrido por sus antecedentes inmediatos. En este recorrido se harán algunas referencias tanto a la cultura política del país como a sus estructuras de poder.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Durante el segundo periodo presidencial de George W. Bush (2004-2008) se comenzó a discutir la posibilidad de llevar adelante una reforma migratoria, orientada principalmente a controlar los flujos de migrantes sin documentos que diariamente cruzan por la porosa frontera sur estadounidense. Esta discusión se inició en un momento político en el que los republicanos dominaban ambas cámaras del Congreso y en el que un fuerte segmento conservador de la opinión pública veía con creciente desagrado el aumento de los flujos de migrantes provenientes del vecino país del sur. Por ello, no fue sorprendente que los proyectos que comenzaron a ganar terreno en las negociaciones iniciales fueron las propuestas más radicales antiinmigrantes.

Una de estas propuestas, representativa de las posiciones más xenófobas y antiinmigrantes, denominada popularmente Proyecto Sensenbrenner, fue aprobada en la Cámara de Representantes el 17 de diciembre de 2005. Este proyecto, también conocido como HR-3447 por su número de registro, había sido presentado el 5 de diciembre de 2005 por el congresista republicano por Wisconsin, James Sensenbrenner —quien en ese momento era el presidente del Comité Judicial de la Cámara— con el nombre de Ley de Protección de la Frontera, Antiterrorismo y Control de Inmigración Ilegal. Este proyecto incluía, entre otras disposiciones, la autorización de la construcción de una doble barda de 700 millas en la frontera entre Arizona y Sonora, la criminalización del acto de cruzar la frontera sin documentos migratorios —convirtiendo este acto de ser un delito menor en un acto criminal merecedor de prisión—, la obligación de los empleadores de verificar, en el proceso de contratación, la autenticidad de los documentos presentados por el aspirante al empleo y el aumento de las sanciones a los empleadores que contrataran indocumentados, con multas que podían llegar a 25 000 dólares. La propuesta fue aprobada pocos días después de su presentación.

Sin embargo, la propuesta Sensenbrenner no tuvo la misma acogida en el Senado, en donde se inició un complicado proceso de negociaciones en las que se adoptaron posiciones muy diversas sobre el rumbo que debería tomar la reforma. En el extremo más radical antiinmigrante se ubicaba el proyecto Sensenbrenner, orientado, como se mencionó, hacia la criminalización de la inmigración irregular y el control policial en las fronteras en nombre de la seguridad nacional y de la guerra al terrorismo, el cual enfrentó proyectos más amigables para los inmigrantes, como aquel sometido por Edward Kennedy (demócrata) y John McCain (republicano). Aspectos

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

centrales del proyecto de estos dos influyentes senadores eran su propuesta de elevar considerablemente la inversión en seguridad y tecnología fronteriza y la contratación de trabajadores foráneos bajo un programa de visas. El proyecto también incluía autorizar a los trabajadores contratados a cambiar de trabajo, a utilizar documentos de identidad y a solicitar, con el tiempo, residencia permanente. En el caso de aquellos trabajadores que ya se encontraban residiendo en Estados Unidos, se abría la posibilidad de regularizar su estatus migratorio con la condición de que cumplieran las disposiciones pertinentes, permanecieran empleados y pagaran sus impuestos (*Washington Post*, 2005).

El espectro tan amplio de propuestas presentadas y la radicalización de algunos de los congresistas llevó a que, entre los meses de abril y mayo de 2006, el Senado entrara en un *impasse* que detuvo el proceso legislativo ante la indecisión de los miembros de la Cámara alta estadounidense sobre el proyecto que debían aprobar, para que fuera luego confrontado en el comité bicameral (*Conference Committee*) en el que se dirimen las diferencias entre los proyectos aprobados por cada Cámara legislativa. El riesgo más grave de este *impasse* era que se extendiera indefinidamente, enterrando la posibilidad de llevar adelante la reforma migratoria antes de la siguiente elección de legisladores. El *impasse* fue resuelto en la segunda semana de mayo de 2006, según las declaraciones públicas de los líderes de la mayoría, senador Bill Frist, y de la minoría, senador Harry Reid, publicadas en el diario *The New York Times* el 12 de mayo de 2006, quienes señalaron su voluntad para retomar las negociaciones y alcanzar pronto un consenso con respecto a la reforma (Stout, 2006).

Los diversos proyectos que se discutieron en el Senado cubrieron un espectro que se fue reduciendo y, desafortunadamente para millones de inmigrantes indocumentados, se fue moviendo hacia posturas más conservadoras. Aunado a esto, diversas acciones llevadas a cabo en todos los niveles gubernamentales, de manera simultánea a la negociación, demostraron el profundo sentimiento antiinmigrante que imperaba dentro del gobierno estadounidense. Las ordenanzas antimigrantes aprobadas en los ámbitos locales y estatales (ACLU, 2006) y la decisión del Ejecutivo federal de enviar a 6 000 miembros de la Guardia Nacional a la frontera con México dejaron en claro las dificultades que había para que en el Senado se alcanzase un consenso benéfico para los trabajadores indocumentados. Casi inmediatamente después de realizado aquel anuncio, el presidente de México, Vicente Fox, expresó su desaprobación de la decisión tomada

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

por su homólogo estadounidense (*BBC Mundo*, 2006). Por su parte, George W. Bush, para tratar de acallar las críticas tanto del mandatario mexicano como de múltiples grupos y organizaciones civiles de ambos lados de la frontera, aseguró a Fox, vía telefónica, que la decisión había sido tomada no con el afán de militarizar el territorio fronterizo, sino con el objetivo únicamente de controlarlo. A pesar de la clara naturaleza de su decisión, Bush se mostró decidido a no correr el péndulo político tan a la derecha —en un momento en que sus índices de popularidad no eran precisamente los más altos— y señaló en varias declaraciones que la Guardia Nacional "no es el ejército de Estados Unidos, pues está compuesto por voluntarios" —como si el resto de las fuerzas armadas no estuviera compuesto por voluntarios en su entrada—, y aseguró que sus soldados no harían tareas policiales (*law enforcement*), sino únicamente administrativas y de logística. Esta preocupación por precisar el alcance de la medida mostrada por el mandatario estadounidense se hizo menos creíble al ser cuestionada incluso por algunos de los gobernadores de los estados fronterizos estadounidenses. Por ejemplo, el gobernador de Nuevo México, Bill Richardson, no sólo confirmó que la decisión presidencial se trataba de una movilización del ejército de Estados Unidos hacia la frontera con México, sino que llamó la atención sobre el sesgo que representó hacerlo sólo hacia la frontera sur.[2]

Que las posturas antiinmigrantes se fortalecieron en las discusiones realizadas en el Senado tras el término del *impasse* se hizo patente en dos votaciones que se efectuaron en este recinto mientras se discutía la reforma: en la primera se rechazó la enmienda propuesta por la senadora Feinstein, del Partido Demócrata, sobre la creación de una nueva tarjeta-visa que legalizaría a millones de indocumentados[3] y, en la segunda, se aprobó la designación del inglés como idioma nacional —no oficial—, argumentando que esta medida era necesaria para preservar la cultura y el legado estadounidense (*El País*, 2006).

Volviendo al papel que tuvo el Proyecto Sensenbrenner en el escenario político estadounidense, vale la pena resaltar que el mismo no sólo se enfrentaba directamente a propuestas más favorables para los inmigrantes

[2] Ni Richardson, ni Arnold Schwarzenegger, gobernador republicano de California, estuvieron de acuerdo con la medida adoptada por el presidente Bush. Janet Napolitano, de Arizona, y Rick Perry, de Texas, apoyaron la medida. Véase *Al Día Texas*, 2006.

[3] Realizada el 22 de mayo de 2006.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

indocumentados —como la Kennedy-McCain—, sino que lo hacía directamente con el programa de trabajadores huéspedes propuesto por el presidente Bush al inicio de su gobierno. El programa de trabajadores huéspedes había sido la respuesta del Presidente de Estados Unidos al clamor mostrado por todas las encuestas de opinión a favor de una reforma a las leyes de inmigración que incluyera un control (*border enforcement*) más efectivo sobre las fronteras nacionales, en particular sobre la frontera con México. El presidente Bush hizo esa propuesta desde principios de su primer mandato, cuando los niveles de aceptación de su gobierno habían rebasado 80% de la población, en concomitancia con la aprobación de la invasión de Iraq y de su liderazgo en la guerra de Estados Unidos contra el terrorismo. La exacerbación de los sentimientos nacionalistas provocados por los eventos del 11 de septiembre de 2001 llevó a desencadenar una corriente xenófoba que veía en todo elemento extranjero una potencial amenaza a la seguridad nacional.

Consecuencia de estos mismos sentimientos exacerbados fueron las aprobaciones realizadas por el Poder Legislativo de Estados Unidos tanto de incrementos presupuestales para gastos de guerra —los que llevaron a un déficit presupuestal de Estados Unidos a niveles sin precedentes en su historia— como de reformas legislativas para aumentar el poder presidencial —como la llamada Ley Patriótica (*Patriot Act*) la cual fue aprobada en 2001—, en desmedro de algunos derechos civiles de protección de los individuos contra actos de autoridad y a favor de la privacidad, los cuales previamente ya se encontraban consignados en las leyes de Estados Unidos. El fervor con el que fue abrazada toda la política a favor de la guerra y en contra del terrorismo, en paralelo con el liderazgo que en ese entonces tenía el presidente Bush en contra de los "enemigos" de Estados Unidos, fue de tal magnitud que, años después, produjo un efecto *boomerang* en contra de la propuesta de política migratoria del mismo Presidente por parte de miembros de su propio partido, encabezados por el congresista Sensenbrenner, quienes consideraban que este proyecto buscaba brindar a los inmigrantes indocumentados una amnistía disfrazada que "premiaba" a las personas que violaban la ley.

De esta manera, el proyecto Sensenbrenner no sólo se convirtió en la mayor expresión de rebeldía de miembros de su propio partido en contra de la propuesta migratoria presidencial, sino que recogió los proyectos más radicales en contra de los migrantes —superando los récords de xenofobia de la Propuesta 187 aprobada en California en 1994 y de la Ley 200 apro-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

bada en 2006 en Arizona—[4] dirigiendo sus armas tanto hacia los migrantes indocumentados como a los documentados. Tal incremento de los sentimientos antiinmigrantes en la política estadounidense produjo una contrapartida en los meses de la primavera de 2006 cuando se desencadenó una serie de marchas multitudinarias de protesta en contra de los proyectos legislativos antiinmigrantes en general y en contra del Proyecto Sensenbrenner, en particular. La mayor parte de estas marchas fueron organizadas por grupos locales de migrantes, tanto mexicanos como de diversos orígenes, y simpatizantes de diferentes iglesias, los cuales se movilizaron en más de 100 ciudades en Estados Unidos, demostrando una civilidad ejemplar al no mostrarse incidente alguno de violencia o desorden público en ninguna de estas manifestaciones.

En síntesis, los marchistas protestaron por la inclusión en las propuestas de reforma de medidas tales como: *a*] la elevación a crimen federal de la entrada o permanencia en Estados Unidos sin autorización gubernamental, que hasta ese momento estaba penalizada sólo como una falta menor de carácter administrativo; *b*] la facultad que se otorgaba a cualquier policía de Estados Unidos para arrestar y expulsar de inmediato del territorio estadounidense a cualquier extranjero que por su simple apariencia le pudiera parecer sospechoso de ser un extranjero ilegal (*illegal alien),* disposición que hacía susceptible de arresto y expulsión inmediata a cualquier persona que, por el color de su piel, se le hiciera sospechosa de ser un indocumentado; *c*] la elevación a delito federal de cualquier acción de ayuda o asistencia a un inmigrante indocumentado —ésta fue la disposición que motivó al arzobispo Mahoney de Los Ángeles a declarar que pediría a los sacerdotes de su arquidiócesis (la más grande de Estados Unidos) que desobedecieran las disposiciones del Proyecto Sensenbrenner en caso de convertirse en ley, y *d*] la autorización para construir muros fronterizos en gran parte de la frontera con México y el incremento de los miembros de la Patrulla Fronteriza a niveles sin precedente. Cabe aclarar que la construcción de los muros en la frontera con México representa simbólicamente un gesto hostil y de rechazo a los mexicanos, pero, desde el punto de vista del derecho internacional, Estados Unidos tiene el derecho soberano, como cualquier otro país, de construirlos.

[4] La Propuesta 187, en general, denegaba beneficios públicos a los extranjeros ilegales en el territorio, mientras que la Ley 200 prohibía el acceso a hijos de indocumentados a programas de atención infantil incluidos servicios de vacunación, educación preescolar y cursos de educación para adultos ilegales. Véase *El Universal*, 2006; *El Mundo*, 1994.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

La organización de las marchas de protesta fue una manifestación de lo que Emile Durkheim llamó una *conciencia colectiva* de los migrantes y sus simpatizantes, quienes no sólo expresaban su desaprobación por los proyectos legislativos antiinmigrantes, sino también por las injustas condiciones de trabajo y de trato que reciben los trabajadores indocumentados en Estados Unidos. Fue también la primera vez en la historia de Estados Unidos que se moviliza tanta gente en protesta por proyectos legislativos antiinmigrantes. La intención política de las marchas multitudinarias se vio expresada en las mantas que portaban los marchistas que rezaban: "Hoy marchamos, mañana votamos". Ahora, en 2010, sabemos que, en efecto, así lo hicieron. El llamado *voto latino*, integrado en dos tercios de su total por ciudadanos mexicanos, fue crucial en el triunfo de Barack Obama como candidato presidencial del Partido Demócrata y del triunfo de los candidatos al Congreso estadounidense de este partido, que ahora cuentan con mayoría en el Capitolio, el cual tiene, como se sabe, la última palabra en las decisiones de política migratoria de su país.

Un dato sobre esas marchas, que merece un análisis más a fondo, fue la ausencia casi total de expresiones públicas de solidaridad de parte de la sociedad civil mexicana, tomando en cuenta que las noticias y fotografías de esas marchas tuvieron una cobertura prácticamente mundial y que se hacían principalmente a favor de los derechos de un contingente de ciudadanos mexicanos que componen más de la mitad de los 12 millones en los que se calcula la totalidad de inmigrantes indocumentados en Estados Unidos.

Fueron dos millones de marchistas en total, contando desde la primera manifestación en Chicago, el 10 de marzo de 2006, en la que se reunieron más de 300 000 marchistas, hasta las del 1 de mayo en Los Ángeles que movilizaron a cerca de un millón de personas en dos manifestaciones, a diferentes horas del mismo día. Esta movilización demostró la capacidad de organización de la comunidad latina. Puede considerarse como la hipótesis más plausible que las marchas fomentaron la politización de un buen número de jóvenes latinos con derecho y edad de votar quienes, en noviembre de 2008, se volcaron a las urnas y se convirtieron en elementos fundamentales en el triunfo de Barack Obama. Se mostraron, así, como una fuerza política que ha sorprendido a los políticos en Estados Unidos y que está en vías de producir sorpresas en la manera en que tratará de influir en las agendas de la política bilateral de ambos países. A pesar de la incertidumbre provocada por la ausencia de decisión sobre la propuesta presidencial de inmigración, después de la victoria de los candidatos del Partido Demócra-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ta en las elecciones de 2008, nadie duda que el peso del voto latino podría no hacerse notable en el corto plazo en el contexto político de los dos países, pero que muy probablemente lo será en el futuro de las relaciones bilaterales. Si ese voto sigue las tendencias establecidas en las últimas elecciones, desde la de noviembre de 2005 en California hasta las presidenciales del 4 de noviembre de 2008, su influencia política será cada vez mayor.

Regresando a los motivos que estimularon la organización de las marchas, debe resaltarse el hecho de que, a pesar de que las tendencias antiinmigrantes han prevalecido en el Congreso y en gran parte de la opinión pública en los últimos años, sí han existido voces que reconocen la labor y la importancia que los trabajadores indocumentados tienen y han tenido en la economía estadounidense. Como ejemplo de ello tenemos la publicación de un estudio que apareció simultáneamente a la aprobación del Proyecto Sensenbrenner en la Cámara de Representantes, el cual demuestra los verdaderos efectos de la inmigración indocumentada en la economía californiana.

El diario *Los Angeles Times* editorializó la noticia de la publicación del mismo con el encabezado "The truth about illegal immigrants", en una nota firmada por Michael Hiltzik (2005), en donde se destaca la oportunidad de la publicación de los resultados de esta investigación realizada por el Centro de Estudios Continuos del Estado de California, ubicado en Palo Alto, California, para enfocar de manera científica los verdaderos pros y contras de la inmigración ilegal en Estados Unidos. En una irónica coincidencia con la aprobación del Proyecto Sensenbrenner en la Cámara de Representantes, este estudio fue presentado ante un panel del gobierno estatal de California denominado "de estrategia económica". En síntesis, los hallazgos derivados de esta investigación científica muestran que la inmigración proveniente de México, aun la de indocumentados, representa una ganancia para la economía de California y la de Estados Unidos. En las conclusiones se subraya que es un mito la creencia de que los trabajadores migratorios producen un efecto negativo para la economía de ese estado. Se afirma también que 86% de los 2.4 millones de inmigrantes indocumentados que residen en California actualmente llegó después de 1990 y que se encuentra concentrado en sólo unos cuantos sectores de la economía del estado, en los que se pagan los salarios más bajos. Se señala que, en 2004, los migrantes indocumentados constituyeron 19% del total de los empleos en la agricultura californiana, 17% en los servicios de limpieza y 11 y 12% en la preparación de alimentos y en la industria de la construcción en Ca-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

lifornia, respectivamente. Se destaca que no se encontró evidencia alguna de que los inmigrantes indocumentados hayan tenido algo que ver con las causas del desempleo en el estado o que hayan tenido efectos depresivos sobre los salarios en los sectores de la economía donde fueron empleados. Este estudio recomienda que cualquier política migratoria de Estados Unidos debe reconocer el efecto positivo que la inmigración produce sobre la economía de California, exactamente al revés de lo que afirma el Proyecto Sensenbrenner. Por último, se recomienda el otorgamiento de "tarjetas verdes" (*green cards*) a esos trabajadores, lo que equivale a la regularización —o a lo que los legisladores del Partido Republicano llaman, con horror, "amnistía". En fin, este estudio ofrece datos que muestran la ausencia de bases empíricas que sustenten las propuestas de los políticos del Partido Republicano. Por lo tanto, si hubiera alguna racionalidad en la motivación y en la persistencia de una propuesta legislativa antiinmigratoria, los hallazgos de esta investigación deberían haber sido suficientes para abandonarla. Sin embargo, las probabilidades de que triunfara la xenofobia crecieron hasta llegar a las elecciones presidenciales de 2008 cuando empezaron a desvanecerse, sin llegar a hacerlo del todo.

La toma de posesión de Barack Obama, el primer afroamericano en asumir la presidencia de Estados Unidos, abrió nuevas esperanzas de que se desvaneciera el ambiente antiinmigratorio que había prevalecido hasta entonces, estimulado todos los días en Estados Unidos por programas de radio que se dirigen a los sectores de opinión más recalcitrantemente antiinmigratorios y antimexicanos. Según los hallazgos de una investigación del Southern Poverty Center (SPL) y de la Liga Antidifamación (ADL), los llamados grupos de odio han tenido un crecimiento de 33% en los últimos cinco años. Hal Turner, locutor de radio de New Jersey, exhortó a sus radioescuchas a que mataran a cada uno de los "extranjeros invasores". Jim Chase, de 59 años, de Ocean Side, California, veterano de la guerra de Vietnam, quien es dirigente del grupo antiinmigrante California Border Watch, hizo un llamado por internet para que se unieran a él "todos aquellos que no quieran que sus familias mueran a manos de Al Qaeda o de delincuentes indocumentados o de los *punks* de Aztlán que visten camisetas del Che Guevara". La base de operación de este agitador ha sido Campo, California. Una declaración de Susy Buchanan, investigadora del SPL, ilustra este crecimiento de la xenofobia diciendo: "En todo el país el movimiento antiinmigrante está expandiéndose como un incendio sin control y un grupo de activistas está alimentando esas llamas". Entre las organizaciones que promueven el

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

odio en contra del inmigrante en general y de los mexicanos, en particular, están: Minuteman, American Border Patrol, Ranch Rescue y Save our State.[5] Según Angélica Salas, directora de la Coalición por los Derechos Humanos de los Inmigrantes en Los Ángeles (CHIRLA), el monitoreo que su organización hace de esos grupos antiinmigrantes ha descubierto y documentado la relación que mantienen con el Ku Klux Klan y los neonazis.

Las acciones de estos grupos antiinmigrantes son una dimensión que no fue contemplada en los debates de las 45 enmiendas que precedieron a la aprobación del Proyecto SB2611 aprobado por el Senado el 26 de mayo de 2008. Este proyecto, al cual se le denominó Acta de Reforma Migratoria Comprensiva (o SB2611, por su número de registro) fue presentado por el senador republicano por Pensilvania, Arlen Specter —quien recientemente abandonó este partido alegando diferencias ideológicas (*La Jornada*, 2009); entre las principales disposiciones de este proyecto podemos mencionar que permite la legalización de hasta 10 millones de extranjeros indocumentados, la creación de un programa de trabajadores huéspedes y el aumento de la seguridad en la frontera. A pesar de que claramente no tenía los tintes xenófobos del Proyecto Sensenbrenner, también imponía severas condiciones a los trabajadores que buscaban regularizar su situación, ya que únicamente permitía la legalización de aquellos que llevaran más de cinco años trabajando en territorio estadounidense y obligaba a los que llevaban laborando de dos a cinco años a reingresar con visas de trabajo, y a los de menor temporalidad, a regresar forzosa o voluntariamente a su país (AILA, 2006). La Propuesta SB2611, tras su aprobación, debía enviarse al Comité de Conferencia junto con el Proyecto Sensenbrenner a fin de que se lograse la armonización entre ambos y los acuerdos consensuados se pudiesen convertir en legislación. Sin embargo, nunca se pudo alcanzar un acuerdo entre ambos proyectos.[6]

En el entendimiento de la transición entre el punto más alto de la preponderancia de la xenofobia en la política migratoria que reinó durante

[5] El Southern Poverty Line Center tiene una lista de los grupos que "atacan a los inmigrantes en forma individual en lugar de las políticas inmigratorias". La asociación clasifica como de este tipo a 19 organizaciones de Arizona, 25 de California y 13 de Texas, además de muchas otras en prácticamente todos los estados de la Unión Americana. Véase Southern Poverty Line Center, 2007.

[6] Finalmente llegó octubre y no se pudo alcanzar el acuerdo antes de las elecciones legislativas de noviembre. Lo único que se autorizó fue la construcción del muro de 700 millas en la frontera con México. Véase Heredia, 2006.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

toda la era bushiana, al inicio aún incierto de la correspondiente a la era presidida por Barack Obama, es importante entender los contextos políticos en los que se desarrollaron los eventos antiinmigrantes más característicos de la política de inmigración bajo la presidencia de George W. Bush, tales como el triunfo del Proyecto Sensenbrenner en diciembre de 2005; el envío de tropas a la frontera con México; la ola de ordenanzas antiinmigratorias que surgieron en más de 100 gobiernos municipales en todo Estados Unidos durante 2006-2008; la práctica de las redadas policiales en domicilios de los migrantes y en sus lugares de trabajo de mayo de 2007 a la fecha; el crecimiento en 2008 de los delitos llamados "crímenes de odio" por la legislación estadounidense y la persistencia de los programas de radio y televisión de clara exacerbación antiinmigratoria del estilo de Lou Dobs de la cadena CNN. La predominancia del ambiente antiinmigratorio en el que ocurrieron esos eventos fue interrumpida por el triunfo electoral de Barack Obama.

Es demasiado pronto para saber cuál será el proyecto de política migratoria que apoye el nuevo presidente de Estados Unidos. Lo que se puede apreciar es un cúmulo de esperanzas de cambios de muchos grupos dentro y fuera de Estados Unidos. Sin embargo, sobre la cuestión migratoria, las esperanzas se ven disminuidas por el hecho de que el nuevo Presidente no ha dado señal alguna de que abandonará la orientación unilateral que ha caracterizado la política migratoria de Estados Unidos por décadas. No será sorpresa que siga sin resolverse una cuestión que es bilateral en sus causas y en sus consecuencias como la migratoria entre México y Estados Unidos, mientras se siga viendo desde Washington como un asunto de carácter interno que sólo puede resolverse unilateralmente con medidas policiales o militares. El hecho de que ninguno de los precandidatos que compitieron en las elecciones primarias ni los dos que quedaron en su etapa final hayan siquiera mencionado un enfoque bilateral de negociaciones con México como la vía para solucionar una cuestión que es bilateral por definición, hace muy poco probable que haya cambios en lo que hasta ahora se conoce como el fenómeno migratorio entre los dos países. En el fondo se trata de una manifestación de esa asimetría de poder por la que Estados Unidos se ha negado tradicionalmente a admitir la naturaleza internacional de un fenómeno conformado por factores ubicados en ambos lados de la frontera.

Es también muy probable que la fuerza política derivada de la capacidad de organizar las movilizaciones de protesta, como las que se vieron en los meses de marzo, abril y mayo de 2006, se exprese nuevamente en actos

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

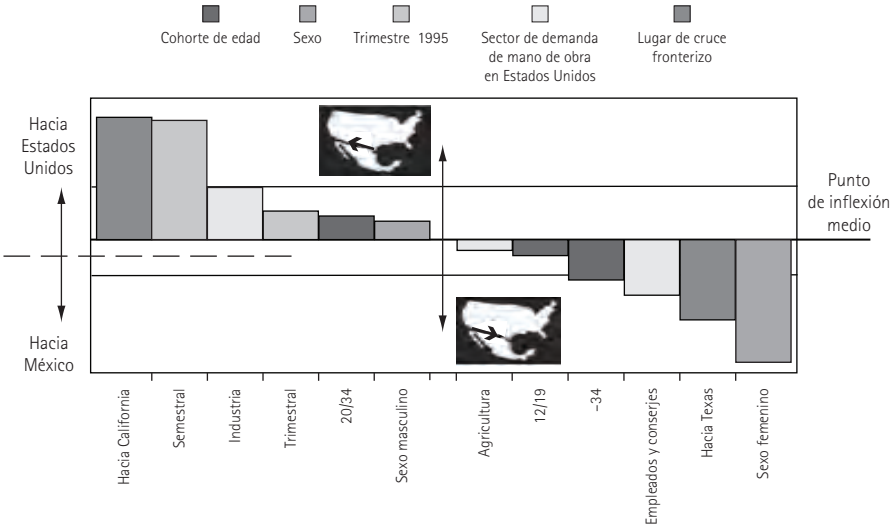
de protesta de la comunidad latina, en muestras de frustración por la ausencia de cambios en las condiciones bajo las cuales viven los inmigrantes en Estados Unidos.

DINÁMICA DEL MERCADO LABORAL Y CIRCULARIDAD DE LA MIGRACIÓN DE MÉXICO A ESTADOS UNIDOS

Como mencionamos anteriormente, los países de acogida, sobre todo aquellos que reciben un número muy grande de inmigrantes, tienden a no reconocer que esa inmigración responde tanto a factores endógenos de sus propios países como a los de las naciones de origen.

Las gráficas que presentamos a continuación sustentan ese hecho en el caso de la migración de trabajadores de México hacia Estados Unidos. En la gráfica 6.1 se muestran algunas características socioeconómicas de los trabajadores migrantes mexicanos, derivadas de un modelo de análisis multifactorial de los flujos migratorios hacia el norte y hacia el sur que han sido ordenados según la importancia de su ponderación en la probabilidad de que se dirijan a Estados Unidos o regresen a México. Es decir, *a*] en la comparación global de la dirección de los flujos migratorios se determinó que el porcentaje de trabajadores migrantes que iban a Estados Unidos era superior al de los que regresaban a México, lo que queda demostrado en el eje horizontal de la gráfica por el punto de inflexión del modelo con referencia a un punto indexado de cada 100 personas que se desplazaban hacia Estados Unidos entrevistadas en un punto de cruce de la frontera mexicana; *b*] entre quienes se dirigían a Estados Unidos, el factor de mayor ponderación en los modelos estadísticos fue el cruce a través de la ciudad de Tijuana (sin una inspección gubernamental); esta conclusión confirma la dimensión espacial del proceso circular de migración asociado con la dinámica de un mercado laboral internacional en que la atracción de California se ha documentado extensamente; *c*] el predominio de los flujos migratorios estacionales durante el segundo trimestre (abril-mayo-junio) en cuanto a la ponderación de la varianza de los flujos migratorios, observándose nuevamente una tendencia que corresponde al momento u ocasión de la demanda de mano de obra desde Estados Unidos, especialmente California, donde los trabajadores migrantes mexicanos constituyen más de 90% de la fuerza laboral contratada para la producción agrícola del estado, equivalente a la tercera parte de la producción agrícola de todo el país; *d*] la creciente importancia

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



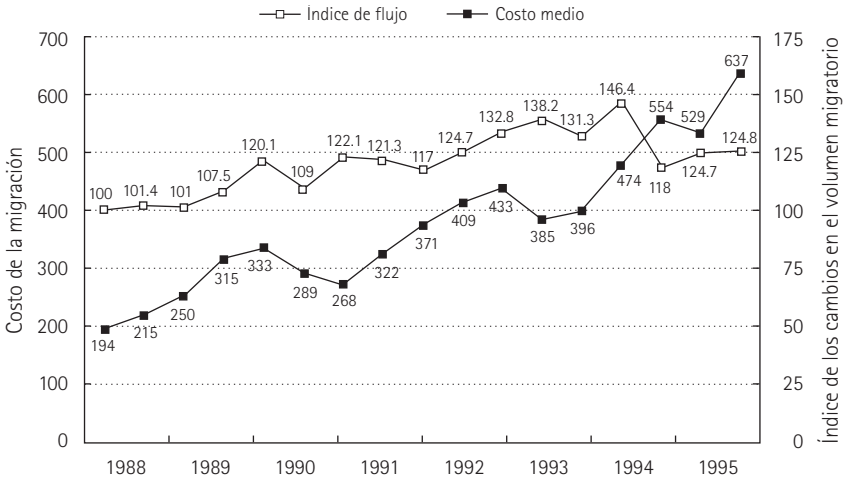
Fuente: Encuesta del EMIF, 1995.

Gráfica 6.1. Migración circular de mano de obra entre México y Estados Unidos según la dirección del flujo y las ponderaciones de los factores de atracción (demanda) de mano de obra de Estados Unidos y de los factores de atracción de la migración de retorno hacia México, 1995.

que la demanda de mano de obra del sector industrial estadounidense tiene en la ponderación del factor que determina los flujos migratorios desde México, especialmente si se la compara con las labores agrícolas, está impulsando levemente el regreso de los trabajadores migrantes desde México, y *e*] las cohortes de edad más productiva en un mercado laboral tan internacionalizado y el sexo masculino aparecen en la lista de factores asociados con su presencia en la frontera rumbo a Estados Unidos. En la gráfica 6.1 aparecen algunas tendencias de la demanda anual en Estados Unidos de mano de obra de inmigrantes mexicanos indocumentados, por sector de la economía del país y luego por ciudad de ingreso a ese país; Tijuana es la ciudad fronteriza mexicana próxima a San Diego, por donde se produce un poco más de 50% del total de cruces fronterizos de inmigrantes indocumentados.

La gráfica 6.2 debe interpretarse como una visión virtual de los factores de demanda y oferta de mano de obra en Estados Unidos y en México, respectivamente, como dos lados de un mercado laboral internacional de facto. En el lado derecho de la gráfica aparecen las características socioeco-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



El costo de la migración consiste en todo lo que el trabajador migrante debe pagar desde que abandona su hogar hasta que recibe su primer sueldo en Estados Unidos.
El índice de volumen del flujo migratorio representa cambios en términos de porcentajes respecto de semestres de 1988.
Fuente: Encuesta del EMIF de El Colegio de la Frontera Norte para la Conapo y la STPS, 1994-1995.

Gráfica 6.2. Cambios en el volumen del flujo de inmigrantes mexicanos indocumentados del estado de Jalisco al estado de California.

nómicas asociadas con los factores de atracción para que los trabajadores regresen a México, según los tiempos de las encuestas EMIF (1995).

Los datos del presente capítulo apoyan el concepto de que el desplazamiento de trabajadores documentados e indocumentados desde México hacia Estados Unidos es un proceso circular de migración puesto en marcha por las fuerzas de la oferta y la demanda de un mercado laboral internacional *de facto*. Es un mercado imperfecto, tal como fue conceptualizado por Max Weber (Mommsen, 1974: 23-54),[7] en el que los salarios y las con-

[7] En esta cita, Mommsen se refiere a los detallados estudios que hizo Weber sobre la agricultura en la región del río Elba, en los que analizó —en más de 12 publicaciones aparecidas entre 1892 y 1894 (que aún no se han traducido del alemán)— las condiciones de los obreros agrícolas, incluidos los trabajadores migrantes polacos. Muchas de las ideas de Weber, especialmente pertinentes para los sociólogos laborales, aparecen en esta serie de obras, encargadas por la Verein für Sozialpolitik en 1890, y que Weber dirigió junto a Thiel, Conrad y Sering. Mis conocimientos de este aspecto de la teoría social y económica, en la que Weber elabora muy cabalmente su concepción sociológi-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

diciones de trabajo son más el resultado de una asimetría de poder entre los protagonistas principales de una relación laboral que el resultado de la interacción clásica entre la oferta y la demanda. El modo en que se desarrolla la asimetría de poder entre los protagonistas principales de dicha relación social y económica tiene que ver con valores e ideologías que pertenecen a una dimensión diferente de la realidad migratoria acerca de la cual se han presentado algunos datos en el presente documento. Por consiguiente, la conclusión que se puede sacar de estos datos es todavía incompleta, a pesar de la producción de estimaciones directas de la migración de trabajadores documentados e indocumentados desde México, que fue lograda por primera vez por El Colegio de la Frontera Norte.

El entendimiento de la circularidad de la migración entre México y Estados Unidos es particularmente relevante a la luz de la aparición en México, a finales de 2008, de un nuevo mito sobre la migración, referente a un supuesto retorno masivo de varios millones de mexicanos que se encuentran en Estados Unidos, como consecuencia de la escasez de empleo provocada por la crisis económica de ese país. Los datos producidos por El Colegio de la Frontera Norte aparecen en las gráficas 6.3 a 6.6.

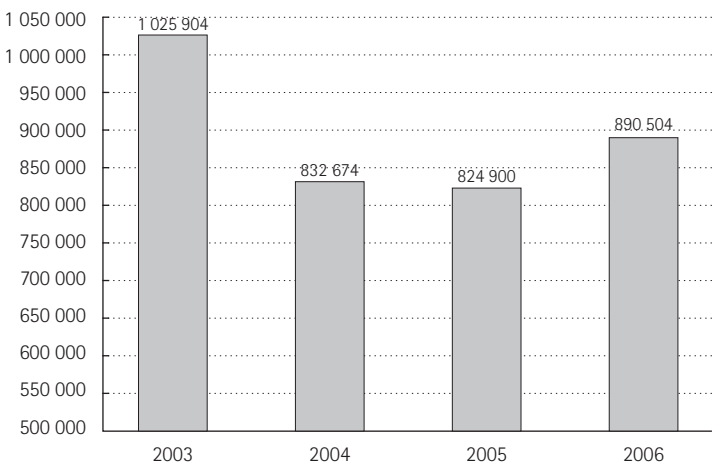
Estas gráficas corresponden a la serie de encuestas anuales que se realizan en varias ciudades de la frontera norte con base en muestreos de migrantes levantadas sistemáticamente al azar en varias ciudades fronterizas mediante entrevistas personales con migrantes realizadas cada año, tanto de ida a Estados Unidos como de regreso a México. Estas gráficas muestran: *a*] que los emigrantes mexicanos que salen rumbo a Estados Unidos regularmente regresan a su país; *b*] que los nacidos en México regresaron en 2006 en números menores que en el año anterior y que difícilmente se puede hablar de un retorno masivo cuando aún no se llega a los niveles de retorno alcanzados en 2003; *c*] que los niveles de retorno de los migrantes ha sido regularmente masivo desde hace muchos años, y *d*] que hasta ahora no hay evidencias de que esté ocurriendo un retorno masivo, más allá de lo que suele suceder cada año.

Es cierto que hay algo de lógico en el supuesto de un retorno de quienes salieron del país en busca de empleo y, de pronto, al escasear éste, como resultado de una recesión en el país al que fueron a buscarlo, regresen a su lugar de origen. La razón de que la realidad no apoye este supuesto se podría

ca de un mercado laboral, provinieron de la lectura del libro de Dirk Kasler (1988) y de la obra posterior de Mommsen (1989).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

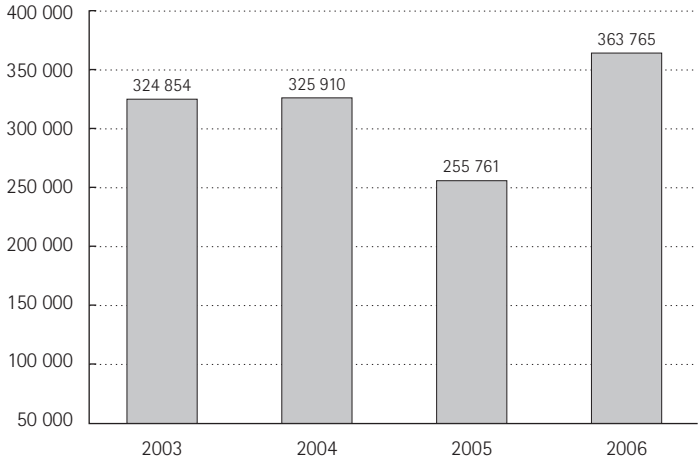
resumir en lo que se entiende por el concepto de redes sociales de los migrantes. Este concepto debe entenderse como una serie de contactos que los migrantes buscan y establecen para ayudarse a conseguir los objetivos por los que emigraron. Esos contactos vistos desde una perspectiva sociológica no son otra cosa que relaciones sociales que los migrantes establecen desde que salen de casa, hasta que logran los objetivos que motivaron su emigración. Dichas redes sociales están compuestas por personas que ayudan a los migrantes, particularmente en momentos de crisis o de emergencias o de eventos imprevistos que obstaculicen la realización de sus planes. Aun frente a la pérdida del empleo, los migrantes recurren a sus contactos en busca de ayuda antes de tomar la decisión de retornar a México. Ésta es una opción que se coloca al final de todas, pues el migrante trata de evitar volver a enfrentar los costos y sacrificios que tuvo que padecer en sus experiencias migratorias anteriores. Además de que la información que tiene sobre las condiciones económicas de México no le facilita la respuesta a la pregunta de volver a qué o para qué. En la realidad, el migrante adquiere suficientes habilidades para hacerse de contactos o para construir redes sociales a quienes recurrir en caso de necesidad, que explican el porqué se resiste a retornar a pesar de los factores adversos a los objetivos por los cuales emigró.



Fuente: elaborada por la USEG-El Colegio de la Frontera Norte. Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte. Segob: Conapo, INM; STPS, SRE y El Colegio de la Frontera Norte, varios años.

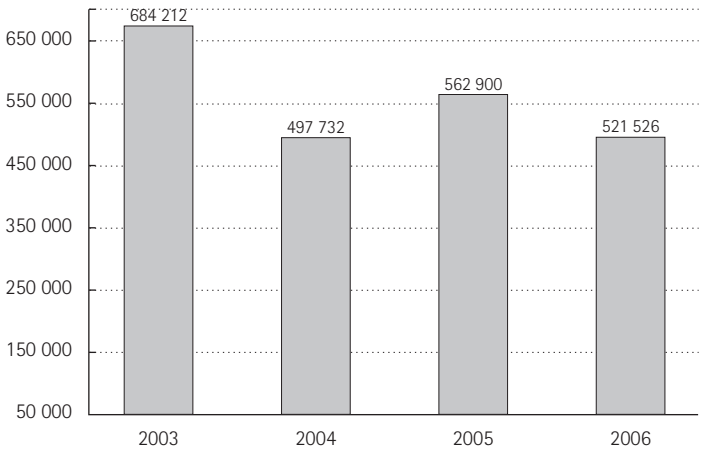
Gráfica 6.3. Procedentes de Estados Unidos (población de 15 años o más, nacidos en México).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



Fuente: elaborada por la USEG-El Colegio de la Frontera Norte. Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte. Segob: Conapo, INM; STPS, SRE y El Colegio de la Frontera Norte, varios años.

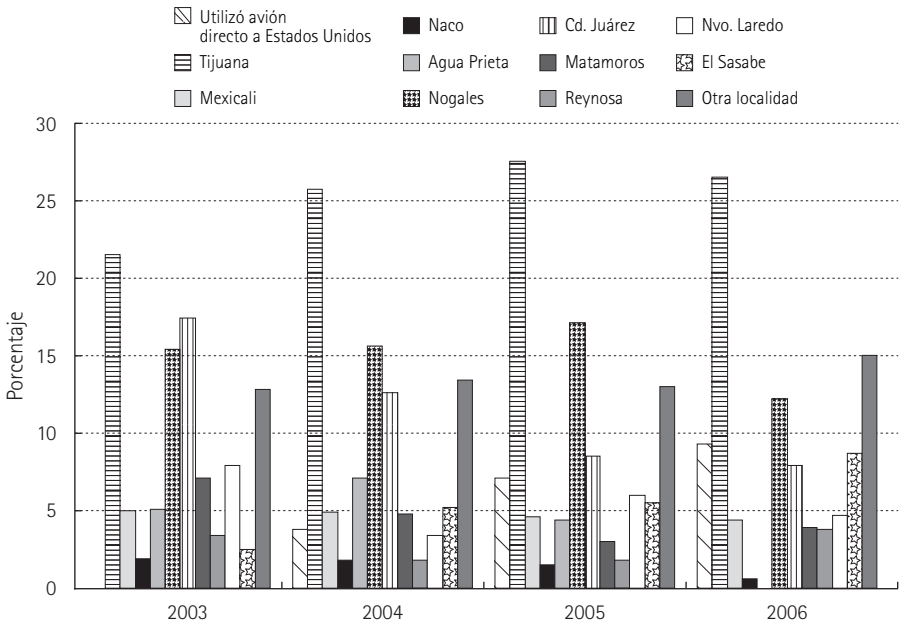
Gráfica 6.4. Procedentes de Estados Unidos
(población de 15 años o más, que nacieron y residen en México).



Fuente: elaborada por la USEG-El Colegio de la Frontera Norte. Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte. Segob: Conapo, INM; STPS, SRE y El Colegio de la Frontera Norte, varios años.

Gráfica 6.5. Procedentes de Estados Unidos
(población de 15 años o más, que nacieron en México
y residen en Estados Unidos).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



Fuente: elaborada por la USEG-El Colegio de la Frontera Norte. Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte. Segob: Conapo, INM; STPS, SRE y El Colegio de la Frontera Norte, varios años.

Gráfica 6.6. Ciudad de cruce hacia Estados Unidos. Procedentes de Estados Unidos (población de 15 años o más, nacidos en México).

MARCO TEÓRICO PARA EXPLICAR LA VULNERABILIDAD DE LOS MIGRANTES

La condición estructural básica que determina la condición social de los migrantes irregulares en el país de destino es su condición de vulnerabilidad como sujetos de derechos humanos y laborales. El entendimiento de esta premisa teórica adquiere relevancia en la definición que hizo la ONU de los migrantes internacionales como "grupo vulnerable". Las premisas básicas que se examinarán a continuación se refieren al concepto de vulnerabilidad de los migrantes como sujetos de derechos humanos (Bustamante, 2002).[8]

[8] Una referencia empírica de la vulnerabilidad como se entiende en este trabajo se puede encontrar en la resolución de finales del mes de abril de 2004 de un juez federal

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

En un discurso pronunciado en la Universidad de Oxford, en 1997, la señora Mary Robinson, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, incluyó una noción de esos derechos que es fundamental para entender el concepto de vulnerabilidad en la forma en que se emplea en el presente trabajo. Dijo ahí que "una enseñanza que tenemos que aprender y reflejar en nuestro enfoque es que los derechos tienen por esencia su calidad habilitadora o de empoderamiento" (Robinson, 1997-1998: 6). Siguiendo esta línea de pensamiento, se entiende aquí por vulnerabilidad la condición impuesta a un inmigrante/extranjero de extrema carencia de poder.[9] Es fundamental en este enfoque conceptual entender esa carencia de poder como una construcción social (Berger y Luckmann, 1970) que se impone como si fuera una etiqueta[10] sobre los inmigrantes.

El proceso social que supone la imposición de tal condición de vulnerabilidad de una persona a otra implica una asimetría de poder entre tales personas. Al identificar paradigmáticamente a esas personas para los efectos de este trabajo, como un inmigrante o extranjero, en interacción social con un nacional del país de recepción, se hace necesario profundizar sobre la naturaleza de esa relación y el origen de la asimetría de poder que la caracteriza.

en Portland, Oregon, quien calificó de "condiciones de esclavitud", en un juicio contra el dueño de las granjas De Coster, ubicadas en el estado de Maine, en las que se encontraban secuestrados más de 800 inmigrantes indocumentados mexicanos. Difícilmente se podría encontrar una ilustración de algo peor a una "extrema carencia de poder" que las "condiciones de esclavitud" a las que se refirió ese juez federal en el citado juicio. El nivel de abstracción de este concepto y el de vulnerabilidad al que se refiere esta sección corren el riesgo de perderse en el escepticismo cuando se alude en su aplicación a la realidad de un país democrático como Estados Unidos y a una temporalidad de principios del tercer milenio.

[9] Se usan indistintamente en este trabajo los términos *inmigrante* o *extranjero*, en tanto que, por inmigrante se entiende un migrante internacional que, por definición, es extranjero en el país de acogida.

[10] Se usa este término en el sentido sociológico en que lo usó Becker (1966: 17-18). Una premisa básica en la teoría de etiquetamiento de Becker puede encontrarse en las palabras siguientes: "Los grupos sociales crean desviaciones estableciendo las normas cuya infracción constituye una desviación, aplicándolas a personas concretas a las que se califica de intrusas. Desde este punto de vista, la desviación no es una cualidad del acto que comete una persona sino una consecuencia de la aplicación por otros de normas y sanciones a un "infractor". La persona desviada es aquella a la que le han aplicado con éxito esa etiqueta. La conducta desviada es la de las personas así etiquetadas" (Becker, 1966: 9).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Para el entendimiento de esa relación recurriremos a la teoría de las relaciones sociales de Max Weber. Una ventaja importante de esta teoría del sociólogo alemán es que entiende la relación social en dos dimensiones: una objetiva, que consiste en la conducta observable de los actores que interactúan en el proceso de configurar una relación social y, otra subjetiva, que consiste en el sentido intersubjetivo (*Gemeinten Sinn*)[11] que los actores le dan a las conductas que respectivamente orientan hacia los actores de la relación.

La distinción que hace Weber entre la conducta observable de los actores y la dimensión intersubjetiva de lo cultural es aprovechada aquí como base teórica para diferenciar entre una vulnerabilidad estructural y una vulnerabilidad cultural. La primera se refiere a la diferencia entre un nacional y un extranjero/inmigrante en sus relaciones con el Estado[12] en el país de acogida. Esta diferencia se deriva del derecho soberano que cada país tiene para definir quién es un nacional y quién no lo es. En esa diferenciación legítima, que aparece en las leyes constitucionales de la mayor parte de los países, está el origen estructural de una desigualdad en el acceso a los recursos del Estado entre los nacionales y los extranjeros o inmigrantes. Al entrar los unos en relación social con los otros, esa desigualdad se convierte, en la práctica, en un valor entendido que va evolucionando gradualmente con rumbo a convertirse en un criterio normativo de observancia en círculos sociales cada vez más amplios por la experiencia reiterada de las relaciones sociales entre nacionales e inmigrantes. En esta dinámica, los nacionales transfieren al contexto social de sus relaciones con los inmigrantes/extran-

[11] *Gemeinten Sinn* es un concepto fundamental de la teoría de las relaciones sociales de Max Weber. Aquí se entiende que en las traducciones más conocidas de Weber al inglés, en que este concepto se vuelve de carácter psicológico al ser traducido por Talcott Parsons como *significado subjetivo*. En el presente texto, el concepto de Weber de *Gemeinten Sinn* se entiende en su sentido sociológico original, como el significado cultural o el significado compartido intersubjetivamente por los miembros de la misma comunidad en calidad de agentes de interacciones sociales estructuradas. Max Weber desarrolló este concepto en el primer capítulo de su obra publicada postumamente, *Grundriss der Sozialokonomic, iii Abteilung, Wirtschaft und Gesellschaft* (1925).

[12] Como se analiza más adelante, la naturaleza interna de la relación del individuo con el Estado en su país de origen lo diferencia de la condición de inmigrante/extranjero que adquiere como consecuencia de su inmigración; condición desde la cual entra en relación con el Estado del país de acogida. Esta última relación es la relevante para el derecho internacional en cuyo contexto se analiza la vulnerabilidad de los migrantes internacionales en este trabajo.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

jeros la diferenciación que hace el Estado entre nacionales y extranjeros. Esa diferenciación acaba siendo convertida en un criterio o base normativa de una asimetría de poder *de facto* en las relaciones entre inmigrantes y nacionales. Esa asimetría de poder en las relaciones entre unos y otros se va poco a poco convirtiendo, como resultado de la reiteración de su práctica con los mismos resultados, en lo que Weber llamó un contenido de sentido. Éste se va insertando gradualmente como un elemento del bagaje cultural de ambos actores principales de las relaciones sociales entre inmigrantes y nacionales. Como elemento cultural, ese contenido de sentido adquiere un papel muy importante en la reproducción de esas relaciones sociales, mediante los procesos de socialización con los cuales se incorporan nuevos actores que repiten los mismos papeles que desempeñaron sus antecesores, porque ya han aprendido el *Gemeinten Sinn* de sus relaciones sociales. Ese proceso de socialización permite no sólo la reproducción de esas relaciones sociales sino su perpetuación. Una, en la que se mantienen constantes ambas, la vulnerabilidad estructural y la vulnerabilidad cultural.

A lo largo del proceso que da lugar a la vulnerabilidad hay una dialéctica que se origina en una aparente contradicción entre dos diferentes ejercicios de soberanía. Esa dialéctica está representada en el diagrama 6.1 que aparece a continuación.

El diagrama 6.1 parte de la noción hegeliana de un proceso dialéctico en el que se contraponen dos ejercicios de soberanía con objetivos diferentes a manera de tesis y antítesis, cuya síntesis es un cambio cualitativo de la condición de vulnerabilidad. Uno de los ejercicios de soberanía consiste en la definición que hacen, por lo general, las constituciones de los países respecto de lo que se debe entender por nacional y lo que se debe entender por extranjero. Aunque el legítimo derecho de soberanía del que se deriva el hacer esta definición no implica colocar al extranjero en una situación de subordinación en todas las relaciones sociales que establece con los nacionales del país de acogida, en la práctica de esas relaciones, la distinción que hace la definición legal entre unos y otros es convertida o socialmente construida en un criterio de discriminación *de facto*, mediante el cual los extranjeros acaban siendo colocados en una condición de subordinación respecto de los nacionales, que es igual a la imposición de una condición de desigualdad o de asimetría de poder en las relaciones sociales entre unos y otros. Esta desigualdad se hace concreta en la diferencia con la que extranjeros y nacionales son tratados por el Estado del país de acogida de los inmigrantes. Esta diferencia de trato incluye el acceso diferenciado que unos y otros tie-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

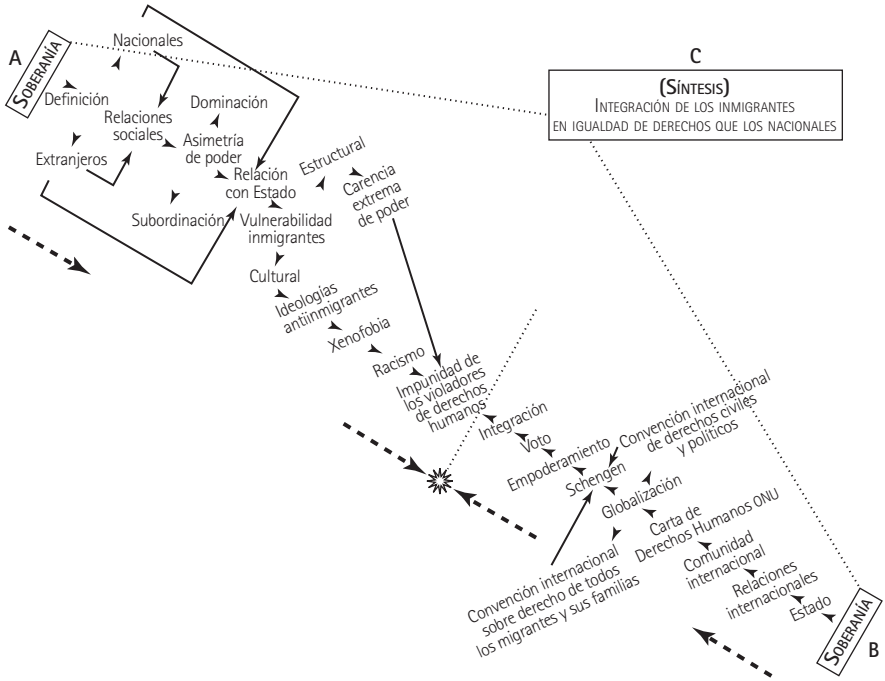


Diagrama 6.1. Dialéctica de la vulnerabilidad de los migrantes internacionales.

nen a los recursos de bienes y servicios que el Estado ofrece a sus nacionales. Esto es gradualmente modificado conforme, en un país de acogida, el Estado abre el acceso a sus recursos también a los extranjeros. De las diferenciaciones de hecho o de derecho antes conceptualizadas, se deriva el proceso en el que es socialmente construida la condición de vulnerabilidad de los inmigrantes internacionales como sujetos de derechos humanos.

Esta condición de vulnerabilidad tiene dos dimensiones. Una objetiva, que se conceptualiza como estructural y otra subjetiva, que se conceptualiza como cultural. La primera se caracteriza por una "carencia extrema de poder". Ésta es una condición entendida de la manera en que Max Weber conceptualizó un tipo ideal en su teoría de las relaciones sociales. Es decir, una construcción teórica que no tiene necesariamente una referencia empírica. Algo así como en la física se entienden conceptos como el de *vacío perfecto*, que es una construcción teórica definida y expresada por una ecuación,

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

cuyo uso en la práctica de la investigación no depende de que el vacío perfecto sea susceptible de comprobación empírica. De la misma manera, la *carencia extrema de poder* es una construcción teórica que representa el extremo de la desigualdad que caracteriza a los inmigrantes internacionales como sujetos de derechos humanos. Esta construcción teórica adquiere relevancia al convertirse en el punto de referencia a partir del cual debe entenderse la noción de empoderamiento o habilitación como un elemento crucial en el entendimiento de las nociones de derechos humanos y de integración (más adelante se elabora sobre este concepto) que se usan en este trabajo.

Una de las expresiones empíricamente demostrables de la carencia extrema de poder es la impunidad, entendida como consecuencia de la condición de carencia extrema de poder. Aquí se entiende por impunidad la ausencia de sanción a la violación de los derechos humanos de los inmigrantes.

En el proceso dialéctico de la vulnerabilidad es de crucial importancia el entendimiento de la dimensión subjetiva, llamada aquí cultural. Ésta consiste en la justificación ideológica de la existencia y de la práctica de la condición de vulnerabilidad como es aquí entendida, de la cual se deriva la impunidad de los violadores de los derechos humanos de los inmigrantes. Tal impunidad existe en la práctica porque está alimentada por los elementos ideológicos con los que se justifica subjetivamente la desigualdad que se impone a los inmigrantes *vis-à-vis* los nacionales del país de acogida. Una manifestación objetiva de esa dimensión ideológica es el Proyecto Sensenbrenner, aprobado en diciembre de 2005 en la Cámara de Representantes del Congreso estadounidense. La parte de esta propuesta legislativa que revela más claramente tal dimensión ideológica es la que otorga a cualquier policía de Estados Unidos la facultad de arrestar y expulsar de inmediato del país a cualquier persona que a primera vista le parezca sospechosa de ser un extranjero ilegal (*illegal alien*). Esta propuesta, que aún no es ley, implica una habilidad imputada a todo policía de distinguir *a priori* quién podría ser un extranjero ilegal (llamado aquí migrante indocumentado o irregular). Tal distinción apriorística sólo puede derivarse del significado ideológico que el funcionario gubernamental le dé a la apariencia que él o ella asocian con su definición de un *illegal alien*. En un Estado en el que más de 90% de los arrestos de *illegal aliens* realizados por las autoridades del Servicio de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos ha sido, por varias décadas, de mexicanos, es el color de la piel el elemento de la apariencia que resulta más *a priori* para distinguir quién podría ser un *illegal alien*.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Visto así, el Proyecto Sensenbrenner implica una "criminalización" *a priori* de todo aquel que por el color de su piel parezca mexicano. Luego, implica una criminalización *a priori* de todo un grupo étnico en Estados Unidos. Toda proporción guardada, eso es algo semejante al proceso de criminalización del que fueron víctimas los judíos en la Alemania nazi después de ser aprobadas las Leyes de Nuremberg, en 1934. No se sugiere aquí una comparación entre las experiencias históricas del pueblo judío con las de los inmigrantes mexicanos en Estados Unidos. Se sugiere una comparación jurídica entre las Leyes de Nuremberg y el Proyecto Sensenbrenner. La impunidad con la que se llevó a la práctica la criminalización de los judíos en la Alemania nazi es de la misma naturaleza sociológica que la criminalización *a priori* de todo aquel que por el color de su piel parezca mexicano, para los efectos de lo establecido por el Proyecto Sensenbrenner. Como se sabe, esta propuesta legislativa fue casi copiada del texto de la Propuesta 187 que fue la base de la exitosa campaña de reelección del gobernador Pete Wilson, quien siguió la estrategia de apelar a los sentimientos más antiinmigrantes del electorado de California para obtener su reelección a partir de ofrecer su apoyo a lo que constituyó la ley más racista y más antimexicana de la historia de las relaciones entre Estados Unidos y México. Esta ley, aprobada plebiscitariamente en 1994, fue suspendida antes de su puesta en práctica por una orden judicial, por el mismo tribunal federal que luego falló declarándola inconstitucional con base en el principio de exclusividad que la Constitución de Estados Unidos establece a favor del gobierno federal en materia de inmigración, es decir, sin entrar a la discusión de otros aspectos de dicha propuesta.

Quien quiera que examine los textos de las varias propuestas antiinmigratorias presentadas ante el Congreso de Estados Unidos en vísperas de las elecciones de 1996, a la luz de algunos acontecimientos recientes del debate interno sobre la política de inmigración de Estados Unidos, podría caracterizar ese año como un parteaguas que bien podría representar el punto crítico de la contradicción dialéctica propuesta en el diagrama. Quizá, más que nada, por la impresionante expansión de la economía estadounidense en los últimos años del siglo XX, el hecho es que dos acontecimientos a principios de 2000 marcaron un agudo contraste con la predominancia antiinmigratoria del ambiente político de Estados Unidos. Una fue la declaración de Alan Greenspan, a cargo de la Reserva Federal y de la política monetaria de Estados Unidos, proponiendo la apertura de las fronteras de Estados Unidos a la fuerza de trabajo de los inmigrantes como condición

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

de una continuación de la expansión de la economía de ese país. El otro acontecimiento fue la decisión unánime del comité ejecutivo de la AFL-CIO, adoptada en la reunión anual de su comité directivo en Nueva Orleans el 17 de febrero de 2000, que demandó al gobierno de su país la regularización total de los inmigrantes indocumentados con cierta antigüedad de residencia en Estados Unidos. Quizá aún más que las declaraciones de Alan Greenspan, esta recomendación de la AFL-CIO marcó un cambio de 180 grados en la política migratoria de la federación sindical con más miembros en ese país. De ser la campeona de la antiinmigración en su apoyo a propuestas legislativas de esa orientación, como fue el caso de los varios proyectos Simpson-Rodino, pasó a ser la principal proponente de una regularización masiva de los *illegal aliens*. De esta manera, la AFL-CIO dio un salto abismal. Aún es muy pronto para saber si este salto tuvo que ver más con objetivos de sobrevivencia política, la posibilidad de incorporar de un golpe a un numeroso contingente de nuevos miembros reclutados en las filas del creciente proletariado de origen latino, o tuvo que ver con una nueva visión de los procesos de globalización bajo la mira de seguir los pasos de la internacionalización del comercio y las finanzas con una nueva orientación de internacionalización de las organizaciones sindicales. El hecho es que ese cambio de orientación hacia la inmigración dado por la AFL-CIO fue en dirección contraria a la que caracterizó la Propuesta 187 en 1994. Ese virtual parteaguas resulta muy útil para explicar las bases teóricas del proceso dialéctico de la vulnerabilidad al que se refiere el diagrama.

En sentido opuesto al flujo virtual de izquierda a derecha, vemos en el diagrama el inicio del flujo virtual opuesto, en la noción de soberanía. En ambos extremos del diagrama se alude a la misma noción de soberanía conocida desde el surgimiento de los estados-nación en los años de Bodino y Vitoria como principio del derecho internacional. Se trata de la misma noción en que se apoya el derecho de los países para definir quién es nacional y quién es extranjero, sólo que en esta otra orientación, dialécticamente opuesta, se trata del derecho soberano de los países para autolimitar el ejercicio de su propia soberanía al comprometerse a aceptar, promover y proteger los derechos humanos de los habitantes de su país, sin restricciones de nacionalidad, origen étnico, creencias religiosas, género, edad, etc., tal y como fuera consagrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU. Es decir, un compromiso soberano de entender los derechos humanos sin distinción de nacionalidad de origen, al establecerse condiciones de igualdad entre nacionales y extranjeros/inmigrantes. En

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

otras palabras, algo dialécticamente opuesto a la decisión soberana de distinguir constitucionalmente entre nacionales y extranjeros/inmigrantes.

La noción de soberanía de la que parte el flujo virtual de derecha a izquierda en el diagrama encuentra su expresión más clara cuando un Estado decide ratificar los compromisos sobre derechos humanos para los migrantes/extranjeros, establecidos en instrumentos normativos internacionales. Tal es el caso de la Convención Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos, aprobada por la Asamblea General de la ONU mediante la Resolución 2200A (XXI) el 16 de diciembre de 1966, mismo instrumento normativo que entró en vigor en marzo de 1976 y fue ratificado por el Senado de Estados Unidos en 1992. Esta ratificación coloca a los derechos humanos a los que se refiere la Convención de la ONU de 1966 en el rango de *Law of the Land* del más alto nivel, que la mayor parte de las constituciones de los países democráticos conceden a los tratados y convenciones internacionales debidamente ratificados por sus órganos legislativos. Aquí surge la aparente contradicción entre un ejercicio de soberanía que, por una parte, discrimina entre nacionales y extranjeros, de lo cual se deriva un proceso de desempoderamiento de los inmigrantes que culmina en la imposición de una condición de vulnerabilidad estructural y, por otra parte, otro ejercicio de soberanía del cual se deriva un proceso de empoderamiento o habilitación que puede culminar en una integración de los inmigrantes a la sociedad de acogida, entendida tal integración como una síntesis de la oposición dialéctica entre los extremos señalados por los puntos A y B en el diagrama 6.1; es decir, como una condición del migrante que teóricamente sería la condición de vulnerabilidad de los migrantes que resulta del ejercicio de soberanía opuesto en el diagrama. La condición estructural del migrante que se deriva del ejercicio de soberanía indicado por el punto B del lado derecho del diagrama resulta de la evolución propulsada por el proceso de globalización sobre las relaciones internacionales, del cual se derivó el principio de igualdad ante la ley y ante el Estado para todos los seres humanos sin distinción de origen nacional, consignado entre otros instrumentos, en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de la ONU. Si entendemos esta normatividad como resultado de un proceso de globalización, se podrá entender que tal proceso no ocurrió ni produce efectos en el corto plazo. Piénsese en el tiempo transcurrido desde los Acuerdos de Roma hasta la admisión reciente de los países de Europa del Este en la Unión Europea, en relación con la evolución que llevó a las recomendaciones de integración de los inmigrantes contenidas en los Acuerdos de Schen-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

gen, a la luz de la rigidez de una definición constitucional entre nacionales y extranjeros.

En este contexto, parecería haber una contradicción entre dos ejercicios de soberanía. En realidad no hay tal ni ocurren simultáneamente. Se trata más bien de la conceptualización de un proceso evolutivo que ocurre de acuerdo con los cambios que produce la globalización. Uno de esos cambios lleva a los países involucrados a la necesidad de hacer ajustes a la noción tradicional de soberanía. Se trata de un proceso evolutivo en el que el interés nacional tiene que ajustarse a nuevas reglas de convivencia internacional en las que surge un nuevo principio de *accountability* (rendimiento de cuentas) sobre el respeto a la ley interna y a las normatividades de la convivencia internacional que ya no puede ser limitado ni condicionado por la noción tradicional de soberanía.

Quizá el parteaguas entre la validez de la noción tradicional y la nueva noción de soberanía fue el caso del *apartheid* en Sudáfrica, el que la comunidad internacional definió como intolerable por considerarlo flagrantemente violatorio de los derechos humanos definidos consensualmente por la comunidad internacional en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, a partir de lo cual la comunidad internacional decidió actuar en consecuencia, por encima de los alegatos que hiciera el gobierno de Sudáfrica de violación de soberanía e intervencionismo externo sobre asuntos internos, etcétera.

Desde entonces, los procesos de globalización han llevado consigo el entendimiento para los países interesados en participar de sus ventajas, de que no hay noción de soberanía que valga frente a patrones de recurrencia de violaciones de derechos humanos. Tal ha sido la tesis detrás de las intervenciones internacionales en Somalia, Kosovo y Timor, y hacia allá apuntan las críticas al gobierno ruso respecto de su trato a Chechenia, y al gobierno chino respecto del trato a sus disidentes políticos. Está muy lejos de desaparecer el principio de no intervención extranjera en asuntos internos de los países. Éste sigue siendo un principio básico del derecho internacional. Sin embargo, no cabe duda de que este principio ya no es lo que era antes, sobre todo cuando se trata de pedir rendición de cuentas a un país sobre patrones de violencia recurrente de los derechos humanos dentro de su territorio.

Uno de los factores del cambio que ha sufrido la noción clásica de soberanía es la globalización. Conforme los intercambios comerciales, la producción industrial y las comunicaciones han producido un efecto de internacionalización de marcos normativos bajo los cuales avanzan los procesos

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

de globalización, las desviaciones de esos marcos normativos que llegan a conformar patrones de conducta en un país que desea participar de la globalización se convierten en obstáculos para participar en sus beneficios, generalmente asociados —real o perceptualmente— a mejores niveles de vida. Este fenómeno se aprecia de manera clara en la creciente lista de países que aspiran a ser aceptados como miembros de la Unión Europea, sobre todo en aquellos países de Europa del Este que salieron del socialismo y que están encontrando dificultades para adaptarse a los marcos normativos bajo los cuales operan los países que actualmente conforman la Unión Europea.

Uno de esos marcos normativos relevantes para el entendimiento de la vulnerabilidad como condición de los inmigrantes como sujetos de derechos humanos está representado por los llamados Acuerdos de Schengen. El espíritu de estos acuerdos es el de lograr condiciones de igualdad o de integración completa de los inmigrantes/extranjeros en el acceso a los recursos públicos y privados para la mejoría de los niveles de vida y para la protección de sus derechos humanos. Los Acuerdos de Schengen representan un marco normativo bajo el cual los países interesados en ser aceptados como miembros de la Unión Europea son medidos. Esto no quiere decir que los que actualmente la integran los hayan cumplido en su totalidad. Los países aspirantes critican a los ya miembros de un doble criterio al pedir rendimiento de cuentas o un *accountability* sobre la observancia de ese marco normativo en cada país miembro de la Unión Europea en la actualidad. El hecho es que varios países de dicho sistema están a la vanguardia en sus niveles de observancia y protección de los derechos humanos de los inmigrantes.

Esos niveles de observancia de esos marcos normativos de carácter internacional han tenido un efecto de empoderamiento o habilitación de los inmigrantes/extranjeros como sujetos de derechos humanos cuya más clara expresión está implícita en la recomendación de que se otorgue el voto en las elecciones locales a todos los inmigrantes legales. Este efecto es concomitante a un alejamiento de la condición de carencia extrema de poder en la que se encuentran los inmigrantes en países de acogida que no han aceptado el compromiso que representan esos marcos normativos de derechos humanos en cuyo origen está la Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU.

Si fuera factible construir una escala de integración de los inmigrantes/extranjeros como miembros de las sociedades de los países de acogida en

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

igualdad de derechos que los nacionales, equivaldría a contar con un criterio de medición de la situación de vulnerabilidad de que gozan los inmigrantes en cada país como sujetos de derechos humanos. *Contrario sensu* se contaría con un criterio para medir el empoderamiento o habilitación que choca dialécticamente, como sugiere el diagrama, con las condiciones de impunidad que provienen de la desigualdad creada inicialmente por el acto de soberanía detrás de la distinción entre nacionales y extranjeros/inmigrantes, de la que se derivó la asimetría de poder entre unos y otros cuando tal distinción fue llevada por las relaciones sociales entre ellos a la condición de vulnerabilidad de los migrantes internacionales. En el extremo más positivo de tales mediciones es probable que se encontrara a los países que han concedido el derecho de voto a los inmigrantes con residencia legal, en las elecciones locales. Actualmente éste es el caso de España, Suecia, Dinamarca y Portugal. Es imposible hacer comparaciones entre ésos y los países que reciben las corrientes mayores de inmigrantes en el mundo. De tal comparación surge una idea desalentadora de lo que falta por lograr respecto a las condiciones de vulnerabilidad en la que vive la gran mayoría de los 190 millones de migrantes internacionales que pululan por el mundo cruzando fronteras internacionales con y sin documentación migratoria. Esta reflexión nos hace volver al diagrama para entender que la integración, como aquí es definida, representa la vía más racional para combatir la impunidad que es la consecuencia más injusta e irracional de los procesos de vulnerabilidad de los inmigrantes como sujetos de derechos humanos.

En la medida en que, en la práctica de las relaciones sociales, el extranjero/inmigrante no tiene poder suficiente para retar exitosamente la imposición de esa asimetría de poder como condición de su relación social con un nacional, la desigualdad que esto implica va adquiriendo una naturaleza normativa a partir de la cual se repiten y se perpetúan las relaciones subsecuentes de esos inmigrantes con esos nacionales.

La recurrencia de relaciones sociales entre nacionales y extranjeros en las que esa asimetría de poder adquiere contenido de sentido, en términos weberianos, lleva consigo un proceso de construcción social de una asimetría de poder como inherente a las relaciones sociales entre unos y otros. Ese proceso social implica la metamorfosis de la vulnerabilidad estructural en una vulnerabilidad cultural que, de un valor entendido logrado en el origen de las relaciones sociales entre inmigrantes y nacionales, se ha llegado a convertir en una construcción social equivalente a lo que Bourdieu llama un *habitus* (1997: 158-193), es decir, un marco normativo sui géneris

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

al que los inmigrantes quedan sujetos en los contextos sociales de sus interacciones con los nacionales del país de su recepción.

Al analizar con mayor profundidad este asunto, se hace necesario elaborar sobre el carácter estructural de la vulnerabilidad. Ese carácter se deriva de la existencia de una estructura de poder que se da en toda sociedad nacional en la que unos tienen más poder que otros. El concepto de poder como factor que configura las relaciones sociales aquí utilizado es consistente con el uso que da a este concepto el sociólogo norteamericano Howard S. Becker tal como lo incluyó en su desarrollo teórico de la explicación de la conducta desviada en los siguientes términos: la diferente capacidad de formular normas y aplicarlas a los demás son diferencias fundamentalmente de poder (legal o extralegal). Los grupos cuya posición social les proporciona armas y poder son los que mejor pueden conseguir que se cumplan sus normas. La distinción en cuanto al sexo, la edad, el origen étnico y la clase social está relacionada con las diferencias de poder, que explica las diferencias en cuanto al grado en que los grupos así distinguidos pueden formular normas para los demás.[13]

En este enfoque sociológico de las diferencias de poder entre quienes configuran normas y los demás que las acatan están implícitos los actores que interactúan para configurar normas para los demás. El carácter cultural de la vulnerabilidad se deriva del conjunto de elementos culturales (estereotipos, prejuicios, racismo, xenofobia, ignorancia y discriminación institucional) con significados despectivos que tienden a justificar las diferencias de poder entre los nacionales y los extranjeros o inmigrantes.

La combinación de: *a*] las diferencias de poder basadas en una estructura en la que el inmigrante es colocado en un nivel inferior a los nacionales, y *b*] el conjunto de elementos culturales que lo justifican tiene por resultado diversos grados de impunidad en casos de violación de los derechos

[13] El párrafo alude de manera muy elocuente a la aplicación de la teoría del etiquetado a los inmigrantes. En el análisis de Hughes hay otro elemento que podemos aplicar con provecho: la distinción entre la condición de amo y subordinado. En nuestra sociedad, como en las demás, algunas condiciones superan a las otras y tienen cierta prioridad. La raza es una de ella. La pertenencia a la raza negra, tal como se define socialmente, tendrá mayor importancia que otras consideraciones sociales en la mayoría de los casos. El hecho de ser médico, o de clase media, o ser mujer no impedirá ser tratado ante todo como negro, quedando en segundo lugar esas otras consideraciones. La condición de desviado (que depende del tipo de desviación) corresponde a ese tipo de relación amo y subordinado.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

humanos de los inmigrantes. Esta impunidad se convierte por tanto en una indicación empírica de la falta de poder del migrante, igual a su vulnerabilidad. Se entiende aquí por impunidad la ausencia de costos económicos, sociales o políticos del que viola los derechos humanos de un inmigrante.

RECOMENDACIÓN

El hecho de que ningún país de los de mayor inmigración haya ratificado la Convención Internacional de la ONU para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias, aprobada en 1990, que entrara en vigor en 2003, es suficientemente elocuente como para hablar de una fuerte resistencia de los países de acogida a reconocer los beneficios que reciben de la inmigración. Ese hecho no deja lugar a dudas de que en los países de mayor acogida de inmigrantes hay una resistencia a reconocer el carácter endógeno de su demanda de la fuerza de trabajo de sus inmigrantes. Es muy posible que, de no existir esa resistencia y, por el contrario, si hubiera un reconocimiento oficial de la manera en que la fuerza laboral de los inmigrantes responde a las condiciones endógenas de su respectiva demanda laboral, tal reconocimiento tendría un efecto neutralizador de las ideologías antiinmigrantes que promueven la xenofobia y justifican la discriminación de los inmigrantes. Tal reconocimiento de parte de los gobiernos de los estados miembros de la ONU consistiría en la producción de estadísticas anuales de la demanda laboral de inmigrantes por sectores de la economía. Una normatividad que comprometiera a todos los países a enviar a la ONU una información cuantitativa de la realidad de sus demandas anuales de fuerza de trabajo de sus inmigrantes podría convertirse en un incentivo para que los países de acogida buscaran la vía de la negociación con los países de origen de sus inmigrantes para la concertación de acuerdos internacionales, por medio de los cuales se propiciara la corresponsabilidad de los países de origen con los de acogida para combatir más racionalmente la inmigración irregular.

El crecimiento de la inmigración irregular en el mundo está clamando por nuevas estrategias que hagan posible que las migraciones internacionales sean compatibles con el principio de legalidad y de Estado de derecho sin el cual se pierde la racionalidad de los mercados y de la convivencia internacional. La aceptación de una norma de la ONU que comprometa a los estados miembros a producir información cuantitativa anual sobre sus res-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

pectivas demandas de fuerza laboral de inmigrantes no contravendría el derecho soberano de cada país de decidir quién puede y quién no entrar a su territorio ni daría derecho a persona alguna a entrar a un país ajeno sin la autorización correspondiente del gobierno de ese país. Tal normatividad tendría por objeto inhibir el surgimiento y proliferación de ideologías antiinmigrantes que tienden a alimentar la xenofobia y a justificar las prácticas discriminatorias en contra de los inmigrantes. La producción y disponibilidad de tales estadísticas de las demandas endógenas de la fuerza laboral de los inmigrantes podrían hacer posible la confrontación de posiciones ideológicas antiinmigratorias con la objetividad de los hechos.

Por estas razones se recomienda la creación de una norma de la ONU que comprometa a los estados miembros a producir un informe anual con mediciones y estadísticas sobre la realidad de sus demandas de la fuerza laboral de sus inmigrantes.

REFERENCIAS

ACLU (American Civil Liberties Union), 2006. Casos de ordenanzas anti-migrantes a nivel local, en <*http://www.aclu.org/immigrants-rights/casos-de-ordenanzas-anti-inmigrantes-nivel-local*>.

AILA, 2006. Senate approves comprehensive immigration reform bill. American Immigration Lawyers Association, 25 de mayo, en <*http://www.aila.org/content/default.aspx?docid=19507*>.

Al Día Texas, 2006. Bill Richardson cuestiona plan de Guardia Nacional, 26 de mayo, en <*http://www.aldiatx.com/inmigracion/stories/DNRichardson_26dia.ART.State.Edition1.2286d701.html*>.

BBC *Mundo*, 2006. Fox habla a Bush de "militarización", 15 de mayo, en <*http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid_4771000/4771525.stm*>.

Becker, H.S., 1966. *Outsiders: Studies in the Sociology of Deviance*. Nueva York, The Free Press.

Berger L.P., y T. Luckmann, 1970. *La construcción social de la realidad.* Buenos Aires, Amorrortu (Biblioteca de Sociología).

Bourdieu, P., 1977. *Méditations pascaliennes*. París, Éditions du Seuil.

Bustamante, J.A., 2002. Immigrants' vulnerability as subjects of human rights, *International Migration Review* **36** (2): 333-354.

El Mundo, 1994. Los californianos levantan un "muro". 9 de noviembre, en <*http://www.elmundo.es/papel/hemeroteca/1994/11/09/mundo/12149.html*>.

El País, 2006. El Senado de EEUU aprueba una enmienda que otorga al inglés la condición de idioma nacional. 19 de mayo.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

El País, 2007. El tren que huele a muerte. 16 de agosto.

El Universal, 2006. Arizona va contra hijos de ilegales, 22 de marzo, en <*http://www.eluniversal.com.mx/internacional/w39300.html*>.

EMIF (Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte), 1995. El Colegio de la Frontera Norte-Consejo Nacional de Población-Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Heredia, L., 2006. Bush promulga ley del muro, BBC *Mundo*, 26 de octubre, en <*http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid_6088000/6088516.stm*>.

Hilzik, M., 2005. The truth about illegal immigrants, *Los Angeles Times*, 15 de diciembre, en <*http://articles.latimes.com/keyword/center-for-continuing-study-of-the-california-economy*>.

Kasler, D., 1988. *Max Weber: An Introduction to his Life and Work.* Chicago, University of Chicago Press.

La Jornada, 2009. Deja el senador Arlen Spectler el Partido Republicano y se suma al Demócrata, 29 de abril.

Mommsen, W.J., 1974. *Max Weber und die Deutsche Politik 1890-1920*, en D. Kasler, 1988.

Mommsen, W.J., 1989. *The Political and Social Theory of Max Weber*. Chicago, University of Chicago Press.

Nazario, S., 2006. *Enrique's Journey*. Nueva York, Randome House.

Robinson, M., 1997-1998. *Human Rights* (1).

Southern Poverty Line Center, 2007. Los "groups", Intelligence Report (125), en <*http://www.splcenter.org/intel/intelreport/article.jsp?sid=414*>.

Stout, D., 2006. Senate leaders break a stalemate over an immigration bill, *The New York Times*, 12 de mayo, en <*http://www.nytimes.com/2006/05/12/washington/12immig.html?_r=1*>.

Washington Post, 2005. Enter McCain-Kennedy. 14 de mayo, en <*http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/05/13/AR2005051301483.html*>.

Weber, M., 1925. *Grundriss der Sozialökonomic, iii Abteilung, Wirtschaft und Gesellschaft.* Tubinga, Verlang Von J.C.V. Morh (Paul Siebeck).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

C M EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

7
LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE LOS GOBIERNOS ESTATALES EN MÉXICO EN LA DÉCADA 2000-2009

*Jorge A. Schiavon**

CONTENIDO

Introducción 242
Los factores internacionales e internos 245
Marco jurídico de las relaciones internacionales de las entidades federativas 253
Medición y clasificación de la participación internacional de las entidades federativas 257
Las variables explicativas de las relaciones internacionales de los estados 270
Variable económica: ingreso, 270; Variable política: yuxtaposición partidaria, 272; Variable geográfica: frontera, 275
Conclusión 278
Referencias 281

* Profesor-investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas: <*jorge.schiavon@cide.edu*>.

Agradezco a Andrea Barrios su gran apoyo como asistente de investigación y en la integración de la información para el año 2009. El presente capítulo sintetiza, corrige y actualiza con datos de 2009 los hallazgos de los siguientes trabajos académicos: Schiavon, 2006; López y Schiavon, 2008: 91-117; Dávila, Schiavon y Velázquez, 2008.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

INTRODUCCIÓN

El sistema internacional ha experimentado enormes cambios en su estructura, instituciones y funcionamiento desde la caída del muro de Berlín y el final de la Guerra Fría en 1989. Estos cambios han afectado a la gran mayoría de los países del mundo, al modificar de manera sustancial sus políticas públicas, entre ellas la política exterior (González y Chabat, 1996). Tradicionalmente, desde la firma de la Paz de Westfalia, en 1648, las relaciones internacionales se han caracterizado por ser interacciones entre Estados soberanos con territorios bien definidos. Siendo así, la conducción de la política exterior, es decir, la política pública de los estados hacia el mundo externo (Berridge y James, 2001: 94), ha sido una facultad exclusiva de dichos estados, cuya función principal es salvaguardar su soberanía, independencia e integridad territorial. Los tomadores de decisiones responsables de las relaciones internacionales del Estado (Hermann, 1990: 5) son los encargados de diseñar e instrumentar esta política, cuyo objetivo central es maximizar el interés nacional, reduciendo los costos y aumentando los beneficios de la participación del Estado en el sistema internacional (Rosenau, 1974: 4).

Para alcanzar esta meta, los estadistas han considerado necesario mantener una posición unificada frente al exterior, lo que ha propiciado que, incluso en los sistemas federales,[1] se deje en manos del gobierno central, generalmente en el Ejecutivo federal, la conducción de la política exterior. Así pues, en los estados federales se aplicaría la breve pero contundente frase del estadista suizo Alfred Escher: "unidad hacia el exterior, diversidad hacia el interior" (Ehrenzeller *et al.*, 2003: 53). En este sentido, de acuerdo con el derecho internacional vigente, sustentado en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, es el Ejecutivo central quien posee el derecho de representar al Estado en su conjunto y, por lo tanto, de dirigir la política exterior. Sin embargo, en las últimas tres décadas, esta concepción tradicional de dominio del Ejecutivo federal sobre la política externa ha sido crecientemente cuestionada en los sistemas federales, al grado de que hoy se observa una considerable fragmentación en su operación.

En México, aun cuando el Presidente de la República conserva la facultad constitucional exclusiva de "dirigir la política exterior y celebrar tratados

[1] William H. Riker define el federalismo como "una organización política donde los poderes gubernamentales están divididos entre un gobierno central y gobiernos regionales, de tal manera que cada orden de gobierno tiene ciertas áreas de competencia donde tiene la facultad de tomar decisiones finales" (Riker, 1975: 101).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

internacionales" (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2007: art. 89, fracc. X), el número de actores que participan en cuestiones internacionales se ha multiplicado sustancialmente en el país en cuando menos cuatro ejes o niveles. En primer lugar, otras dependencias del Ejecutivo federal distintas a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) llevan a cabo, de manera directa, relaciones con sus contrapartes burocráticas o administrativas en el exterior; estas acciones se han denominado como diplomacia administrativa. Prácticamente, todas las secretarías de Estado en México cuentan con una Dirección General de Asuntos Internacionales para coordinar estas actividades. En segundo, los poderes de la Unión, particularmente el Legislativo, aunque en ocasiones también el Judicial, han incrementado sustancialmente sus contactos con actores externos. La participación de las cámaras de Diputados y Senadores no sólo se circunscribe a la revisión de la política exterior conducida por el Ejecutivo y a la aprobación de tratados y nombramientos de cónsules y embajadores. Ambos órganos legislativos tienen sus propias actividades internacionales en los temas y áreas en que están facultados; estas acciones se conocen como diplomacia parlamentaria.

En tercera instancia, los órdenes de gobierno, tanto estatal como municipal, han incrementado sustancialmente sus relaciones internacionales. Esta actividad externa, conocida como diplomacia local, federativa, de gobiernos subnacionales o paradiplomacia (Aldecoa y Keating, 2000; Michelmann y Soldatos, 1990; Hocking, 1993), será el principal foco de análisis del presente capítulo. Finalmente, actores no estatales, como empresas transnacionales, organizaciones no gubernamentales (ONG) y diversos grupos de interés (académicos, empresariales, sindicales, partidarios y deportivos, entre otros) también han aumentado considerablemente su participación e incidencia en asuntos externos, la cual se conoce como diplomacia ciudadana.

Ahora bien, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la SRE es la encargada de "promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sin afectar las atribuciones que a cada una de ellas corresponda, conducir la política exterior" (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 2004: art. 28, fracc. I). Siendo así, la SRE es, dentro del aparato gubernamental, la instancia encargada de conducir la política exterior. Para hacerlo efectivamente, debe cumplir dos funciones esenciales: coordinar y representar los intereses de los diversos actores con incidencia en cuestiones externas descritos en los párrafos anteriores.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Estos actores pueden tener intereses muy diversos en materia de política internacional y requieren ser efectiva y eficientemente representados en el mundo. Por ello, el mayor reto que actualmente enfrenta la SRE es conciliar el creciente número de intereses —algunos probablemente divergentes— e integrarlos de manera coherente y armónica. Se requiere una política exterior cuyo resultado sea una voz única hacia el exterior, pero compuesta por la agregación de los diferentes intereses representados en los poderes de la Unión, los órdenes de gobierno, las instancias administrativas del Ejecutivo federal y, de ser posible, también de los grupos de interés más representativos e importantes del país.

En este capítulo se explicarán, de manera exclusiva, las recientes y crecientes relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas. En la primera sección se argumentará que el aumento de las relaciones externas de éstas se debe a la combinación de dos conjuntos de factores: 1] en la arena internacional, la creciente interdependencia y globalización del sistema, y 2] en el ámbito interno, los procesos de democratización, descentralización y reforma estructural. En las siguientes secciones se buscará responder a tres interrogantes: 1] ¿existe una política exterior de las entidades federativas en México?, 2] ¿cuáles son los niveles de relaciones internacionales de los estados?, y 3] ¿qué factores explican la variación en esta actividad internacional?

En la segunda sección se sostendrá que, en términos jurídicos, no existe una política exterior propia de las entidades federativas mexicanas, dadas las limitaciones legales que existen en México por tratarse de un área que es competencia exclusiva del Ejecutivo federal. En la tercera, se argumentará que existe una gran variación en el nivel de relaciones internacionales de los estados. Para caracterizar esta variación, se presentará una tipología con cuatro niveles de relaciones externas: bajo, medio, alto, muy alto. Con base en ella, se clasificarán las 32 entidades federativas mexicanas en 2004 y 2009 y se hará un análisis comparativo de las relaciones internacionales de los estados en estos dos periodos.

En la cuarta sección se propondrá que el grado de actividad internacional depende de variables de tipo económico (producto estatal), político (gobierno yuxtapuesto) y geográfico (ubicación fronteriza). Se analizará cada una de estas variables para determinar su repercusión sobre el nivel de relaciones internacionales de las entidades federativas. Finalmente, las conclusiones resumirán los principales hallazgos del presente capítulo.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

LOS FACTORES INTERNACIONALES E INTERNOS

La creciente globalización —entendida como el incremento en la interacción internacional mediante los crecientes flujos de información, bienes, servicios, capitales y migración, debido a la reducción de los costos de transacción, transferencia de información, divisas, movimiento y transporte— ha aumentado significativamente los costos de aislamiento de los estados en el sistema internacional. Esto, a la vez, ha reducido el control estatal sobre su territorio y población y erosionado el concepto tradicional de soberanía (Schiavon, Spenser y Vázquez, 2006). Dicho proceso ha provocado un incremento sustancial en el número y naturaleza de actores con incidencia en asuntos internacionales. Así, aun cuando los estados siguen siendo los actores centrales en la arena internacional, otros jugadores, como distintos órdenes de gobierno, ONG, grupos empresariales, sindicales y partidarios han adquirido mayor relevancia en el ámbito internacional.

Por otra parte, el incremento en la creación de instituciones internacionales ha propiciado un aumento sustancial en la interdependencia y cooperación internacionales (González, 2001: 619-671). Esta proliferación en el número de instituciones internacionales y en la cantidad y profundidad de temas abordados no sólo se ha producido en materia de seguridad, primera preocupación de los estados en el sistema anárquico internacional, sino también en el ámbito económico y en los nuevos temas de la agenda internacional (Castañeda, 2001: 66-75). Así, la globalización es más intensa y, por ello, los costos para los estados de mantenerse aislados son más altos.

En suma, existe un incremento sustancial en la institucionalización del sistema internacional que, además, involucra el surgimiento de nuevos temas; los asuntos de seguridad se han visto complementados por la cooperación en materia económica y en los nuevos temas de la agenda internacional, como medio ambiente, derechos humanos y migración, entre otros. Adicionalmente, los nuevos actores con incidencia internacional enfrentan costos decrecientes para participar en asuntos externos. Todo esto ha creado los incentivos para que las entidades federativas busquen participar de manera más activa en materia de relaciones exteriores.

Paralelamente a la globalización e interdependencia en el sistema internacional, en el curso de las últimas tres décadas ha habido una ola de democratización, descentralización y reforma estructural en el plano internacional. El retorno a la democracia en el mundo en desarrollo y el aumento en la descentralización de facultades han abierto espacios de participación a las entidades

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

federativas que anteriormente estaban monopolizados por los gobiernos centrales, los cuales, en ocasiones, eran poco representativos de los intereses locales. La democratización abre los espacios políticos para una representación más amplia y diversa de intereses en las localidades, mientras que la descentralización administrativa dota a estos actores de facultades y recursos para conducir políticas públicas más cercanas a las preferencias locales.

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada en 1917 y reformada en innumerables ocasiones, México es un sistema democrático de tipo presidencial, bicameral fuerte (cámaras simétricas e incongruentes) y federal, es decir, en términos de división institucional del poder, uno de los casos con mayor grado de división. Sin embargo, durante prácticamente 70 años de hegemonía priista, México funcionó como uno de los sistemas políticos más centralizados en el ámbito internacional. Esto se debía a la fusión entre el Ejecutivo federal y el partido oficial, lo cual convertía al presidente mexicano en el actor principal del sistema al ostentar enormes poderes metaconstitucionales (presidencialismo) que se sustentaban en el hecho de ser el líder del partido que tenía la mayoría en ambas cámaras legislativas y la totalidad de los gobiernos estatales (hasta 1989). Ahora bien, debido a factores estructurales (crisis económica), institucionales (reformas electorales), culturales (modernización) e internacionales (globalización), la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI) se fue erosionando paulatinamente durante las últimas décadas. Así, el largo proceso de democratización llegó a sus etapas finales cuando el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados en 1997 y culminó con la elección de Vicente Fox a la Presidencia de la República en los comicios del año 2000.

En términos de política exterior, en el sistema político mexicano, el poder soberano se encuentra compartido por las tres ramas del gobierno. De acuerdo con la Constitución, una de las facultades del Ejecutivo es "dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado" (art. 89, fracc. x).[2] Una vez que los tratados son concluidos, el Ejecutivo los debe presentar al Senado para su aprobación, la cual se obtiene con el voto a favor de la mayoría del pleno de la Cámara

[2] En la conducción de la política exterior, el Presidente debe observar los principios normativos de política externa establecidos en el mismo artículo: "la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales" (art. 89, fracc. x).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

alta (art. 76, fracc. I). Además, son facultades exclusivas del Senado "analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo federal, con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso" (art. 76, fracc. I), "ratificar los nombramientos que el mismo funcionario [el Presidente] haga de… agentes diplomáticos, cónsules generales…" (art. 76, fracc. II), mientras que el Congreso de la Unión debe otorgar permiso al Presidente de la República para ausentarse del territorio nacional (art. 88). Con respecto a los tratados, tras obtener la aprobación en el ámbito interno, éstos son ratificados internacionalmente por el Ejecutivo (art. 89, fracc. X). Una vez ratificados, y si no contradicen o violan la Constitución, los tratados se convierten en parte de la ley suprema de la nación, al mismo nivel que la Constitución. Siendo así, el Poder Judicial tiene la facultad y obligación de aplicarlos, incluso por encima de las disposiciones en contrario que puedan existir en las leyes secundarias y las constituciones de los estados (art. 133).

Sin embargo, en la realidad, particularmente antes de 1997, existía una enorme asimetría de poder entre las tres ramas del gobierno en México. El gran poder del Ejecutivo y su control sobre el Legislativo y el Judicial pueden entenderse analizando la relación entre dos actores centrales dentro del sistema: el Presidente y el partido hegemónico, el PRI. En un sistema presidencial, el poder del Ejecutivo depende de cuatro factores: los poderes constitucionales del Presidente, la fuerza del partido del Presidente dentro del Congreso, el grado de disciplina impuesta por los líderes partidarios a los miembros del partido y la competencia que enfrenta el Presidente por parte de rivales dentro de su mismo partido (Weldon, 1997). Desde su fundación en 1929 hasta 1997, el PRI obtuvo la mayoría absoluta en ambas cámaras del Congreso —en ocasiones con más de 90% de los escaños. Además, a partir de mediados de la década de 1930, el Presidente se convirtió en el líder *de facto* del partido. Esto, combinado con el hecho de que no ha existido reelección consecutiva en el Congreso y ningún tipo de reelección en la presidencia desde esos tiempos, y que el partido le delegó al Presidente el poder para designar a su sucesor, controlar nominaciones clave dentro del partido y nombrar a los ministros de la Suprema Corte, ha generado una supremacía del Ejecutivo sobre el Congreso y el Poder Judicial y también sobre los gobiernos estatales.[3]

[3] Este poder era ejercido por la nominación de los candidatos del partido a los gobiernos estatales y, en algunos casos, su remoción del poder mediante mecanismos constitucionales del Senado controlado por el PRI o con renuncias negociadas.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Por lo tanto, el Presidente poseía extensos poderes constitucionales, particularmente en materia de política exterior, y grandes poderes informales, porque era el líder prácticamente indiscutible de un partido altamente disciplinado que mantuvo, de manera ininterrumpida hasta 1997, la mayoría absoluta en ambas cámaras del Congreso por más de 60 años y que controlaba las nominaciones de los ministros de la Suprema Corte y de numerosos funcionarios estatales.

En términos de política exterior, el Presidente siempre ha gozado de la facultad de nombrar a sus secretarios de Estado, entre ellos al secretario de Relaciones Exteriores o canciller. Éste siempre ha sido una persona de la entera confianza del Presidente y, aun cuando en el pasado se buscaba que fuera un destacado diplomático de carrera, en los cuatro últimos sexenios (De la Madrid, Salinas, Zedillo y Fox), el secretario de Relaciones Exteriores no ha sido un miembro del Servicio Exterior Mexicano (SEM) —salvo en los últimos 11 meses de la administración de Salinas, cuando el embajador Tello reemplazó a Manuel Camacho, y en la actual administración del presidente Felipe Calderón (2006-2012) donde la secretaria es la embajadora Patricia Espinosa.

Con respecto al personal diplomático en México, hasta 2003 el Servicio Exterior Mexicano era el único servicio civil de carrera en el país, donde el ingreso y los ascensos se definían de acuerdo con el mérito mediante exámenes periódicos. Sin embargo, dado el gigantesco poderío del Presidente, la burocracia en materia de política exterior siempre estuvo bajo las órdenes del Ejecutivo en turno. Un ejemplo de ello es que una sustancial parte de los embajadores mexicanos en el exterior no eran diplomáticos de carrera, sino designados por el Presidente —aproximadamente 40%—; esto no cambió sustancialmente en la última administración priista ni en el gobierno de Fox, donde 38 y 37% de los embajadores adscritos en el exterior (en 1998 y 2001, respectivamente) no eran miembros del servicio exterior. El gobierno de Calderón ha establecido una distribución de 65-35% como el parámetro para el nombramiento de embajadores del SEM ante nombramientos políticos.

Todo lo anterior permitió al Presidente imponer sus preferencias de política pública la mayoría del tiempo, dado que las otras dos ramas del gobierno estaban bajo su control indirecto y, por lo tanto, apoyaban sus políticas, particularmente en el área de política exterior. Sin embargo, en caso de que el Presidente perdiera la mayoría en las cámaras o dejara de ser el líder indiscutible dentro de su partido, o éste empezara a actuar de manera indisciplinada, el Presidente perdería todos sus poderes extraconstitucionales y mantendría únicamente los establecidos en la Carta Magna.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Como se analizará en los siguientes párrafos, esto ocurrió paulatinamente entre 1997 y 2000, cuando se consolidó con el triunfo de Vicente Fox en las elecciones de julio de 2000 y se mantuvo durante la administración de Felipe Calderón a partir de 2006.

Con base en las variables institucionales y partidarias del sistema político mexicano, se elaboró el cuadro 7.1 donde se compara la situación de México en 1982, 2000 y 2006. Como se puede apreciar en el cuadro, las atribuciones en materia de conducción de política exterior en México han sido una constante; sin embargo, dada su conjunción con las otras variables institucionales y partidarias, éstas pasan de una situación de total control por parte del Ejecutivo (sin ningún cuestionamiento por parte de los otros poderes de la Unión) a una situación en la cual el Ejecutivo verá cuestionadas sus acciones en materia de política exterior por los poderes Legislativo y Judicial, por los gobiernos locales, grupos de interés y los propios individuos, por medio de la opinión pública.

En 1982, el partido del Presidente, el PRI, controlaba 74.8 y 98.4% de los asientos de las cámaras de Diputados y Senadores, respectivamente, lo cual creaba una muy baja fragmentación partidaria en el sistema (NEP en diputados: 1.720; NEP en senadores: 1.032),[4] a la vez que el federalismo mexicano se veía opacado por el hecho de que la totalidad de los gobernadores estatales eran priistas, lo que daba lugar al grado máximo de gobierno unitario. Adicionalmente, la disciplina de los congresistas del PRI era prácticamente absoluta, dado que el futuro de sus carreras políticas dependía del líder del partido, el mismo Presidente de la República. No es de sorprenderse que la combinación de las variables institucionales y partidarias anteriores hicieran del bicameralismo,[5] división de poderes, federalismo y

[4] El NEP (número efectivo de partidos) es una medida que permite sopesar la importancia de cada partido en las cámaras por el número de asientos que controla en la legislatura; se calcula usando la siguiente fórmula: $NEP = 1/[\Sigma(p_i^2)]$, donde p_i es el porcentaje de asientos que el partido *i* tiene en la cámara. Véase Laakso y Taagepera, 1979: 3-27.

[5] Las legislaturas simétricas son aquellas que son democráticamente electas y con poderes constitucionales iguales o ligeramente desiguales; por el contrario, las asimétricas son aquéllas cuyos miembros de la Cámara alta no fueron electos democráticamente y la distribución de poderes entre cámaras es muy desigual. Por otra parte, las legislaturas incongruentes son aquéllas cuya fórmula de elección en la Cámara alta busca la sobrerrepresentación de minorías nacionales (territoriales, étnicas, culturales o tradicionales con fueros) y, por lo tanto, la composición entre cámaras es muy diferente; contrariamente, las congruentes son aquéllas con fórmulas de elección similares que producen composiciones relativamente iguales. Véase Lijphart, 1999: 206-208.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 7.1. Instituciones y distribución de poder en México, 1982, 2000 y 2006

Variable	*1982*	*Comienza la erosión*	*2000*	*2006*
División constitucional de poderes	Presidencial	Sin cambio institucional	Presidencial	Presidencial
División legislativa de poderes	Bicameralismo fuerte (cámaras simétricas e incongruentes)	Sin cambio institucional	Bicameralismo fuerte (cámaras simétricas e incongruentes)	Bicameralismo fuerte (cámaras simétricas e incongruentes)
División federal de poderes	Federalismo	Sin cambio institucional	Federalismo	Federalismo
Atribuciones en materia de conducción de política exterior	Ejecutivo (con análisis de política exterior, ratificación de tratados, embajadores y cónsules por Senado y ausencias del territorio nacional por Congreso)	Sin cambio institucional	Ejecutivo (con análisis de política exterior, ratificación de tratados, embajadores y cónsules por Senado y ausencias del territorio nacional por Congreso)	Ejecutivo (con análisis de política exterior, ratificación de tratados, embajadores y cónsules por Senado y ausencias del territorio nacional por Congreso)
Fragmentación partidaria	Fragmentación baja NEP diputados: 1.720 NEP senadores: 1.032	Aumenta fragmentación en elecciones 1988	Fragmentación media NEP diputados: 2.769 NEP senadores: 2.786	Fragmentación media y creciente NEP diputados: 3.520 NEP senadores: 3.596
División de propósito entre poderes	Gobierno unificado Presidencia: PRI Mayoría absoluta en cámaras: PRI	PRI pierde Presidencia en el año 2000	Gobierno dividido Presidencia: PAN Mayoría absoluta en cámaras: nadie	Gobierno dividido Presidencia: PAN Mayoría absoluta en cámaras: nadie
División de propósito entre cámaras	Unidad legislativa PRI diputados: 74.8% PRI senadores: 98.4%	PRI pierde mayoría en diputados en 1997 y en senadores en 2000	División legislativa PRI diputados: 42.2% PRI senadores: 46.1%	División legislativa PAN diputados: 41.4% PAN senadores: 40.6%
División de propósito entre niveles de gobierno	Gobierno unitario Gobernadores del PRI: 100%	PRI pierde primer gobierno estatal (Baja California) en 1989	Gobierno yuxtapuesto Gobernadores del PAN: 25.0%	Gobierno yuxtapuesto Gobernadores del PAN: 25.0%
División de propósito entre partidos	Disciplina total Índice de disciplina tendiente a 1.00	Inicia indisciplina del PRI y PAN en sexenio de Zedillo (reforma electoral y Fobaproa)	Disciplina en declive: índice de disciplina oscila entre 0.882 y 0.997, dependiendo del partido	Disciplina en declive: índice de disciplina oscila entre 0.920 y 0.980, dependiendo del partido
Predicción sobre conducción de la política exterior	Total control por Ejecutivo (sin ningún cuestionamiento del Legislativo o gobiernos subnacionales)		Control por el Ejecutivo (con grandes cuestionamientos del Legislativo y gobiernos subnacionales)	Control por el Ejecutivo (con grandes cuestionamientos del Legislativo y gobiernos subnacionales)

Fuente: elaboración propia.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

control sobre el manejo de la política exterior variables sin trascendencia, donde la política exterior reflejaba las preferencias del Ejecutivo federal dado su dominio sobre el sistema, particularmente sobre el Legislativo.

Sin embargo, aun cuando la configuración institucional se mantuvo intacta, el número de jugadores con veto y su naturaleza cambiaron drásticamente en el curso de los últimos años. Para los años 2000 y 2006, la fragmentación partidaria aumentó de manera considerable, particularmente en la Cámara alta (NEP en diputados 2.769 [2000] y 3.520 [2006]); NEP en senadores: 2.786 [2000] y 3.596 [2006]), a la vez que se observa un gobierno dividido, dado que el Partido Acción Nacional (PAN) gana la presidencia en 2000 y 2006 y ningún partido controla la mayoría absoluta (50% + 1 de los asientos) en ninguna de las cámaras; el PRI posee el mayor número de asientos en ambas instancias en 2000 (42.2 y 46.1% en las cámaras de Diputados y Senadores, respectivamente) y el PAN fortalece su presencia en 2006 sin alcanzar la mayoría absoluta (41.4 y 40.6% en las cámaras de Diputados y Senadores, respectivamente). Además, se observa un gobierno yuxtapuesto[6] al controlar el PAN una cuarta parte de los gobiernos estatales (25.0%) tanto en 2000 como 2006, mientras que la disciplina partidaria[7] se encuentra en franco declive en los tres principales partidos políticos (PRI, PAN y PRD)[8] dadas las luchas internas de poder entre facciones al interior de todos ellos.

[6] Existe gobierno yuxtapuesto estatal cuando la extracción partidaria de la mayoría de los gobernadores es diferente a la del Ejecutivo federal. En 2005, en México, la filiación partidaria de ejecutivos estatales era la siguiente (en el caso de coaliciones, se asigna el control al partido mayoritario dentro de la misma): PRI, 58.13%; PAN, 28.12%, y PRD, 18.75% (calculado por el autor con datos del Instituto Federal Electoral).

[7] La disciplina partidaria se puede medir utilizando el índice de Rice, de acuerdo con la siguiente fórmula: $I_i = |\%\ favor_i — \%\ contra_i|$. El índice representa la diferencia del porcentaje de votos a favor menos el porcentaje de votos en contra de una fracción parlamentaria "i"; varía entre 0 y 1, donde 0 significa total indisciplina (los miembros de la fracción parlamentaria votan la mitad a favor y la mitad en contra: 0.50 — 0.50 = 0) y 1 implica total disciplina (todos los miembros de una fracción parlamentaria votan en el mismo sentido: |1—0| = 1 o |0—1| = 1). En la Cámara de Diputados, el índice de Rice y de Rice modificado (las abstenciones se toman como voto en contra) para la LVII Legislatura (1997-2000) fueron: PRI, 0.997 y 0.993; PAN, 0.928 y 0.882; PRD, 0.925 y 0.883; para la LVIII Legislatura (2000-2003), fueron: PRI, 0.931 y 0.900; PAN, 0.976 y 0.959; PRD, 0.934 y 0.926. No existen datos confiables para las legislaturas anteriores, pero la mayoría de los autores afirma que la disciplina tendía a 1. Véase Weldon, 2003: 206-217.

[8] En la LX Legislatura (2006-2009), durante el primer periodo de sesiones, el índice modificado de Rice fue el siguiente: PRI, 0.96; PAN, 0.98; PRD, 0.92. Compilado por el autor con base en información del proyecto Monitor Legislativo del CIDE.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Así, dada esta combinación de variables institucionales y partidarias, el bicameralismo, el federalismo y la división de poderes en México han adquirido una renovada y sustancial importancia, a la vez que han repercutido fuertemente sobre las libertades del Ejecutivo para conducir su política exterior preferida; se observan constantes cuestionamientos a la forma en la que se llevan las relaciones exteriores del país, principalmente por parte del Poder Legislativo (preponderantemente el Senado de la República) y por parte de los gobiernos locales, al adquirir un renovado valor el federalismo mexicano.

En suma, aun cuando el Ejecutivo sigue controlando la conducción de la política exterior, la transición democrática ha implicado una multiplicación de los actores que buscan participar en la misma en diferentes instancias: entre las dependencias del Ejecutivo federal (ya no sólo la Cancillería), entre los poderes de la Unión (particularmente el Senado), entre los órdenes de gobierno (especialmente estados y municipios) y también entre actores no estatales como ONG, grupos de poder (empresariales, sindicales, partidarios), empresas transnacionales y la población en general, por medio de la opinión pública.

Por otra parte, la apertura económica creó incentivos para una mayor competencia de las unidades subnacionales en el mercado internacional por colocar sus exportaciones y atraer inversiones a sus territorios. La reforma estructural neoliberal produjo un cambio del modelo económico y de la estrategia de desarrollo: de una economía cerrada al exterior y con fuerte intervención estatal que seguía un modelo de industrialización por medio de la sustitución de las importaciones (ISI), a una economía abierta hacia el exterior, que se encuentra sujeta a las fuerzas del mercado y que busca el desarrollo económico mediante la integración al mercado internacional y la promoción de las exportaciones (Fuentes y Schiavon, 2007: 51-72). Ante un mercado mundial más abierto y competitivo, las entidades federativas incrementaron su actividad internacional para poder encontrar espacios para sus productos de exportación y fuentes de inversión externa para sus actividades productivas internas.

En conclusión, la creciente participación de las entidades federativas mexicanas en el ámbito externo responde a la combinación de factores nacionales (los procesos de democratización, descentralización y reforma estructural) e internacionales (mayor globalización e interdependencia). La democratización del sistema, aunada a la liberalización económica y la descentralización, crearon los espacios e incentivos para que las entida-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

des federativas buscaran participar más activamente en cuestiones internacionales, con la finalidad de avanzar sus intereses locales y fortalecer su desarrollo.

Considerando lo anterior, se puede argumentar que, ante un mercado mundial más abierto y competitivo, aunado a la existencia de un sistema político y económico en un México más plural, en el que domina la lógica del mercado, la actividad internacional de las entidades federativas mexicanas buscará la consecución de tres objetivos centrales: 1] encontrar mercados para sus productos de exportación; 2] atraer recursos, inversión externa directa y cooperación para actividades productivas en su territorio, y 3] fortalecer los vínculos con sus poblaciones migrantes en el exterior para promover su protección e incentivar la inversión productiva de una porción de los recursos que envían al país en forma de remesas.

Además de estos objetivos institucionales, puede haber otros de índole política o personal. En primera instancia, el activismo internacional puede ser usado como un mecanismo de diferenciación de políticas públicas del Ejecutivo local frente a otros gobernadores o al propio Ejecutivo federal, particularmente cuando provienen de partidos políticos diferentes o defienden ideologías contrapuestas. En segundo lugar, dada la amplia publicidad de las acciones internacionales, la actividad externa se puede aprovechar como una estrategia del Ejecutivo local para posicionarse en áreas de mayor visibilidad nacional o internacional y brindarle mayor proyección a su carrera política. Finalmente, en tercera instancia, el perfil personal o profesional del Ejecutivo local —su formación, origen o preferencias— puede repercutir en la importancia que le otorgue en su administración a los asuntos internacionales.

MARCO JURÍDICO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

En México, las disposiciones fundamentales en materia de política exterior se encuentran contenidas en la Constitución, la cual otorga facultades a los tres poderes de la Federación en este ámbito. Aunque no existe en la Constitución mexicana disposición alguna que otorgue facultades a las entidades federativas para tener una participación directa en política exterior, tampoco hay una prohibición explícita. Incluso, el artículo 124 de la Constitución establece que "las facultades que no estén expresamente conteni-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

das en la Constitución… se entienden reservadas a los estados". En el caso específico de los tratados, la Constitución es más puntual al establecer que "los estados no pueden en ningún caso: celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras" (art. 117, fracc. I).

Como se comentó anteriormente, la ley que explicita las atribuciones en materia de política exterior es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual en su artículo 28, fracción i, concede a la SRE la facultad de coordinar las acciones externas de todas las dependencias y entidades del Ejecutivo federal, sin afectar las atribuciones de éstas; así, su principal responsabilidad es "conducir la política exterior, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en las que el país sea parte". En materia de celebración de tratados, las bases legales se encuentran contenidas tanto en la Constitución como en la Ley sobre la Celebración de Tratados (*DOF*, 1992). Dicha ley se refiere a dos clases de compromisos internacionales: el tratado, es decir, el convenio previsto en la Constitución que, para ser válido, debe contar con la aprobación del Senado, y el "acuerdo interinstitucional", definido como "el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado… entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la administración pública federal, estatal o municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales" (art. 2, fracc. II).

Una de las aportaciones más importantes de la citada ley es que, al incorporar la figura de los acuerdos interinstitucionales, sienta la base legal que permite a los actores subnacionales tener una mayor participación en el ámbito exterior. Sin embargo, la propia ley es cuidadosa al agregar que "el ámbito material de los acuerdos interinstitucionales deberá circunscribirse exclusivamente a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados de los niveles de gobierno… que los suscriben" (art. II, fracc. II). Además, esta ley establece que los organismos que busquen celebrar este tipo de convenios deberán mantener informada a la SRE, que se encargará de calificar la procedencia del convenio en cuestión y, en su caso, inscribirlo en el registro respectivo (art. 7). Sin embargo, en la práctica, muchos de los convenios que son firmados por los estados y otras instancias de los diferentes niveles de la administración pública no cuentan con el dictamen de ley de la SRE y, por lo tanto, no existe un registro preciso de estos instrumentos jurídicos.

A pesar de las limitaciones que la propia Ley sobre la Celebración de Tratados confiere a los acuerdos interinstitucionales, Jorge Palacios Treviño

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

afirma que cuando dicha ley dispone que el acuerdo interinstitucional sea regido por el derecho internacional público:

> …la ley está dando a las dependencias de la administración pública federal, estatal o municipal, no la calidad de sujetos de derecho internacional —o sea *ius tractati*—, sino competencia para pactar en nombre de los Estados Unidos Mexicanos pues esas "instituciones" no pueden contraer por sí mismas compromisos regulados por el derecho internacional público por no ser sujetos de ese orden jurídico. En consecuencia, si una de esas dependencias u organismos descentralizados… firma un acuerdo interinstitucional, incluso limitado "a las atribuciones propias de las dependencias u organismos de los niveles de gobierno mencionados que los suscriben", y por alguna causa no pueden cumplirlo, se dará una responsabilidad en el ámbito internacional para los Estados Unidos Mexicanos (Palacios, 2002: 64-65).

A fin de evitar posibles ambigüedades, la Consultoría Jurídica de la SRE elaboró una Guía para la Conclusión de Tratados y Acuerdos Interinstitucionales, la cual establece puntualmente los criterios que deben seguirse en la celebración tanto de uno como de otro ordenamiento. Así, de acuerdo con la Guía, deberá celebrarse un tratado si se cumple al menos uno de los siguientes supuestos: "*a*] el asunto es de competencia del Poder Legislativo Federal; *b*] se involucra a la Nación como un todo; *c*] se afecta el territorio nacional; *d*] se afecta la esfera jurídica de los individuos; *e*] se amplía o modifica la legislación existente; *f*] se contraen obligaciones financieras en las que se compromete el crédito de la Nación; *g*] la materia a convenir podría ser impugnada o hecha valer ante el Poder Judicial" (Palacios, 2002: 224). En caso de que el asunto a convenir no sea materia de un tratado de acuerdo con los criterios arriba mencionados,

> …podrá ser materia de un "acuerdo interinstitucional", a nivel de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal, a condición de que: *a*] la materia del acuerdo recaiga dentro de la competencia exclusiva de la dependencia u organismo que pretenda celebrarlo de conformidad con la legislación vigente; *b*] el acuerdo sólo afecte la conducta de la dependencia u organismo que lo celebre; *c*] las obligaciones financieras que contenga puedan ser cubiertas por el presupuesto ordinario de la dependencia u organismo que lo firma; *d*] no afecte la esfera jurídica de las personas, y *e*] no modifique la legislación existente (Palacios, 2002: 228).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Aunque las disposiciones de esta guía son muy precisas, es importante señalar que este documento no tiene el estatus de ley y, por lo tanto, carece de obligatoriedad. Esta falta de obligatoriedad, aunado al desconocimiento de la propia Ley sobre la Celebración de Tratados, ha llevado a que se firmen acuerdos interinstitucionales sin contar con el dictamen de la SRE, pasando por alto lo que dispone el artículo 11 fracción X del Reglamento Interior de esta secretaría, el cual faculta a su Consultoría Jurídica para "formular los dictámenes correspondientes sobre la procedencia de acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional que pretendan suscribir las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los gobiernos de los estados y municipios".

Dado que la Constitución faculta exclusivamente a los poderes federales para conducir —Ejecutivo— y analizar —Legislativo, particularmente el Senado— la política exterior mexicana, se puede afirmar que los esfuerzos de los estados de la Federación en sus relaciones internacionales, desde un punto de vista legal, no forman parte de una política exterior propia. Ninguna de las entidades federativas tiene dentro de su estructura gubernamental una secretaría que se encargue de la coordinación de su propia política exterior y los asuntos internacionales. En comparación con las cuestiones locales al interior del estado y las relaciones con el gobierno federal, los asuntos externos tienen una importancia relativa menor, aun en un mundo globalizado. En consecuencia, los estados no han intentado desplazar al gobierno federal en materia de política exterior y la relación entre el gobierno federal y las entidades federativas ha sido, hasta ahora, de complementariedad.

Así, al permanecer prácticamente inalteradas tanto la Constitución como otras leyes secundarias en materia de política exterior, la legislación mexicana representa una limitante respecto a la actuación de las entidades federativas en el ámbito internacional. De esta forma, la política exterior, desde el punto de vista jurídico, sigue siendo una competencia exclusiva del Ejecutivo federal. Pese a ello, los estados han mostrado, al menos en las últimas dos décadas, un aumento sensible en su nivel de participación en el ámbito exterior. Sin embargo, el nivel de activismo no es el mismo para todas las entidades. De ahí la importancia y, al mismo tiempo, la utilidad de llevar a cabo una clasificación de dicha participación.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

MEDICIÓN Y CLASIFICACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN INTERNACIONAL DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Dentro de la literatura sobre actividad internacional de entidades federativas no existía ningún trabajo que estableciera parámetros para clasificar el grado de participación de los estados en la arena internacional.[9] Esta sección se dedicará a la presentación y discusión de una tipología de la participación externa de las entidades federativas. Los niveles propuestos de relaciones internacionales de los estados, de menor a mayor grado son: bajo, medio, alto y muy alto. Éstas, como se describirá a continuación, son categorías complementarias entre sí: categorías de mayor actividad internacional incluyen las acciones realizadas dentro de aquellas que implican una menor actividad.

El nivel bajo supone que la entidad no cuenta con relaciones de importancia con el exterior, o bien, que su participación es esporádica o se da en áreas o temas intrascendentes. Por su parte, el nivel medio se distingue por la importancia que los estados dan a sus relaciones con el exterior, al considerarlas como una asignatura que puede contribuir de manera efectiva al desarrollo del estado. Sin embargo, el tipo de relación que se construye tiene un enfoque primordialmente económico. En el ámbito político, la participación de los estados se reduce a la ejecución de acciones con un bajo nivel de efecto a largo plazo sobre la dinámica interna del estado (firma de convenios sobre asuntos menores, visitas de cortesía, entre otros) o bien que podrían ser catalogados de naturaleza más reactiva que proactiva.

Una entidad federativa lleva a cabo relaciones internacionales de nivel alto en la medida que el gobierno estatal dé a sus relaciones con el exterior un tratamiento específico y centralizado. Por lo tanto, implica contar con una dependencia dentro de la estructura gubernamental dedicada exclusivamente a coordinar las relaciones del estado con el exterior. Las características que debe reunir esta oficina son: 1] depender directamente del Ejecutivo estatal; 2] no circunscribirse únicamente al tratamiento de temas económicos, lo que en consecuencia significa ampliar su campo de acción a otro tipo de cuestiones como desarrollo sustentable, promoción de la democracia, educación, ciencia y tecnología, entre otras; 3] contar con una estructura más o menos especializada de acuerdo con los temas o los rubros de mayor interés para el estado, y finalmente, 4] actuar en coordina-

[9] El primer esfuerzo de esta naturaleza para el caso mexicano en Schiavon, 2006.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ción con las otras dependencias estatales, cuando éstas requieren establecer contacto con el exterior. Por otra parte, aunque en este alto nivel de relaciones internacionales la promoción económica no es el único tema o el tema prioritario, no deja de ser una actividad importante en la estrategia de los estados. Así, el nivel alto incluye también las actividades comprendidas en el nivel medio.

Finalmente, cabe recordar que la política exterior se entiende como "una estrategia o curso planeado de acción desarrollado por los tomadores de decisión en un Estado frente a otros Estados o entidades internacionales para alcanzar determinadas metas definidas en términos del interés nacional" (Ziring, 1995: 6). La misma fuente señala que la política exterior supone un proceso dinámico en el que se distinguen seis pasos:

> …traducción de las consideraciones de interés nacional en metas y objetivos específicos; determinación de los factores domésticos e internacionales relacionados con las metas propuestas; análisis de las capacidades de los Estados para alcanzar los resultados deseados; desarrollo de un plan o estrategia para desarrollar las capacidades estatales en función de las metas propuestas; puesta en marcha de las acciones requeridas y evaluación periódica del progreso realizado hacia el logro de los resultados deseados (Ziring, 1995: 7).

Si las entidades federativas tuvieran una política exterior propia, tendrían que ejecutar una política externa diferente y contrapuesta a la que ejerce la Federación. Aun cuando ninguna de las entidades federativas de México tiene su propia política exterior, el nivel muy alto de relaciones internacionales implica que realizan la totalidad de actividades económicas y políticas que están autorizadas a los estados, además de contar con una estructura administrativa que coordine en la entidad todas las actividades externas de las diferentes secretarías y órganos administrativos del estado.

Una vez que se han establecido los parámetros para los niveles o categorías propuestos, el siguiente paso es clasificar las entidades federativas mexicanas de acuerdo con dichos criterios.[10] Kincaid (1994) ha establecido

[10] La información que se tomó en cuenta para calificar la participación de los estados se obtuvo a partir de una revisión exhaustiva de las páginas electrónicas de los gobiernos estatales (incluye el último informe de gobierno de cada entidad), de los archivos de acuerdos interinstitucionales de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de datos adicionales proporcionados directamente por los gobiernos de algunos estados. Esta información se levantó en octubre de 2004 y, posteriormente, en junio de 2009.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

que las áreas más importantes de actividad internacional de los gobiernos estatales en Estados Unidos son la promoción de las exportaciones, la atracción de inversión extranjera directa, el apoyo a comunidades en el exterior y la cooperación internacional. Michelmann y Soldatos (1990) están de acuerdo y proveen evidencia de que estas mismas áreas de actividad externa se repiten en varios países en todo el mundo. Específicamente, de acuerdo con Duchaceck (1990), en las últimas dos décadas, la creciente actividad internacional de las entidades federativas en el ámbito mundial se ha hecho patente en, cuando menos, seis áreas: 1] establecimiento de oficinas de representación de las entidades en capitales o ciudades de otros países; 2] organización de viajes altamente publicitados de los ejecutivos locales a otros países; 3] envío de misiones de funcionarios locales al exterior; 4] organización de ferias internacionales para los productos locales en los ámbitos estatal y externo; 5] profundización de las relaciones con otras entidades federativas en el ámbito regional o sobre temas globales, y 6] participación de funcionarios locales en los trabajos de reuniones u organismos internacionales. Para el caso mexicano, se añadiría la apertura de oficinas de atención a comunidades migrantes en el exterior, particularmente en Estados Unidos (Schiavon, 2006: 76-77).

Analizando este tipo de actividades, para el caso mexicano se recurrirá a la construcción de un cuadro en el que se cuantifique la participación estatal con base en tres rubros: estructura gubernamental (G), actividad económica (E) y actividad política (P). A cada uno de estos rubros se les asigna un valor total idéntico de un punto.

El rubro gubernamental se divide en dos partes: G1, que indica la existencia de un órgano de vinculación con el exterior en el nivel de dirección o subsecretaría dentro de la secretaría de economía estatal, y G2, que indica que hay un órgano de vinculación que depende del Ejecutivo estatal, como son las oficinas de asuntos internacionales, de menor grado jerárquico que una secretaría, pero adscrito directamente a la oficina del gobernador. A cada uno de estos rubros se les asignará un valor de 0.50, siendo el valor total máximo de G igual a un punto.

El rubro de economía contempla cinco apartados; cada uno refleja un tipo de actividad que contribuye a fomentar las relaciones económicas de los estados en el exterior. El orden en que se presentan los apartados (de menor a mayor) indica el nivel de importancia que cada una de estas actividades tiene en función de los recursos materiales o humanos que el estado tiene que destinar para su ejercicio. El apartado E1 engloba actividades

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

de promoción del estado mediante recursos electrónicos como la página de internet y la existencia de programas, fondos y organismos de apoyo a la actividad exportadora (crédito, capacitación, asesoría empresarial, etc.) y de fomento a la inversión extranjera. El apartado E2 indica la conducción de giras oficiales para la promoción del comercio e inversiones y la asistencia a ferias o eventos internacionales de promoción comercial. En seguida, E3 representa la celebración de convenios con cámaras de comercio en el exterior y convenios de cooperación en materia económica. A su vez, E4 incluye la firma de convenios de financiamiento de proyectos productivos, desarrollo sustentable, etc., y convenios de cooperación para el desarrollo regional. Finalmente, E5 indica la existencia de oficinas de representación en el extranjero para la promoción económica. Aunque el orden en que se presentan los apartados indica su importancia, a cada uno de ellos se le ha asignado un mismo valor numérico (0.20 puntos),[11] siendo 1 el puntaje máximo posible del rubro de economía.

Finalmente, el rubro de actividad política, igual que el de economía, cuenta con cinco apartados, cada uno de ellos con un valor numérico de 0.20 puntos, para dar un valor total máximo al rubro de 1. En orden de importancia, estas divisiones son: P1, que representa la realización de visitas de cortesía al extranjero; P2, que implica la ejecución de giras de atención a la población migrante y gestiones realizadas frente a gobiernos en el exterior en beneficio de la población migrante; P3, que representa la firma de convenios de amistad y de cooperación en temas menores o de alcance muy limitado; P4, que implica la membresía en asociaciones o grupos de trabajo internacionales de carácter fronterizo o regional, y por último P5, que establece la membresía en asociaciones internacionales, pero cuyo criterio de asociación no responde a necesidades de carácter regional o fronterizo.

Al hacer la suma de los tres rubros, gubernamental, económico y político, se tiene que el máximo puntaje que los estados podrían obtener sería de 3 y el mínimo de 0. Con base en ello, se pueden establecer los siguientes rangos sobre las relaciones internacionales de los estados con base en los puntajes totales obtenidos por cada entidad (cuadro 7.2). Con base en esta

[11] Dada la dificultad para acceder a información sobre el número exacto de actividades en el exterior para cada una de las entidades, no se toma en cuenta la cantidad de actividades, sino únicamente la existencia de las mismas. Asimismo, dado que no hay un argumento sólido para ponderar de forma diferente las distintas actividades, éstas se valoran cuantitativamente de manera idéntica.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 7.2. Tipología de las relaciones internacionales de los estados

Si	total = 3,	entonces	muy alta
Si	2 ≤ total < 3,	entonces	alta
Si	1 ≤ total < 2,	entonces	media
Si	total < 1,	entonces	baja

tipología, a continuación se cuantifica la actividad internacional de los estados mexicanos en dos momentos en el tiempo, octubre de 2004 y junio de 2009 (cuadros 7.3 y 7.4).

De acuerdo con el contenido del cuadro 7.3, los estados con mayor nivel de relaciones internacionales en 2004 son Jalisco (2.60), Baja California (2.00) y Chiapas (2.00). En 2004, estas entidades se distinguen de las 29 restantes por contar con una oficina dedicada a asuntos internacionales, que depende directamente del Ejecutivo estatal. Además, tienen dentro de su respectiva Secretaría de Economía una oficina encargada de llevar a cabo la promoción económica del estado, por lo que en el rubro G, las tres entidades son las únicas en sumar un punto. En el rubro económico, si bien ninguna de estas entidades alcanza la calificación más alta posible, su participación es destacable. También en el ámbito económico, Chiapas y Jalisco destacan por ser de los pocos estados en contar con convenios orientados a fomentar el desarrollo. En el aspecto político, Jalisco y Chiapas son, además de Tabasco y el Estado de México, estados que pertenecen a una asociación internacional, cuyo ámbito de acción no se circunscribe a la discusión de problemas inmediatos, como los derivados de una situación de frontera o regional. De acuerdo con los rangos establecidos con anterioridad, estas tres entidades estarían ubicadas en el nivel de relaciones internacionales altas.

Como ejemplo de las relaciones internacionales de estos estados, Jalisco ha diseñado su política de desarrollo regional con base en la experiencia del Comité de la Regiones de la Comisión Europea. Este estado cuenta con una Oficina de Asuntos Internacionales que depende del despacho del gobernador. La oficina tiene como metas a establecer, promover, facilitar y coordinar la comunicación y colaboración entre las entidades gubernamentales y organismos de la sociedad civil en los ámbitos nacional e internacional, para fortalecer la presencia internacional del estado. Sus objetivos son planear, desarrollar, coordinar y dirigir, con las secretarías estatales, las agendas de trabajo del Ejecutivo estatal en sus giras internacionales y promover el acercamiento con organismos internacionales, estados y regiones del mundo.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 7.3. Nivel de relaciones internacionales de los estados
(octubre de 2004)

Estado	*G1*	*G2*	***GT***	*E1*	*E2*	*E3*	*E4*	*E5*	***ET***	*P1*	*P2*	*P3*	*P4*	*P5*	***PT***	***Total***
Aguascalientes	0.50	0.00	**0.50**	0.20	0.20	0.00	0.00	0.00	**0.40**	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	**0.00**	**0.90**
Baja California	0.50	0.50	**1.00**	0.20	0.20	0.00	0.00	0.20	**0.60**	0.00	0.00	0.20	0.20	0.00	**0.40**	**2.00**
Baja California Sur	0.50	0.00	**0.50**	0.20	0.20	0.00	0.00	0.00	**0.40**	0.20	0.00	0.20	0.00	0.00	**0.40**	**1.30**
Campeche	0.50	0.00	**0.50**	0.20	0.20	0.00	0.00	0.20	**0.60**	0.00	0.20	0.20	0.00	0.00	**0.40**	**1.50**
Coahuila	0.50	0.00	**0.50**	0.20	0.20	0.20	0.20	0.20	**1.00**	0.00	0.00	0.20	0.20	0.00	**0.40**	**1.90**
Colima	0.50	0.00	**0.50**	0.20	0.20	0.00	0.00	0.00	**0.40**	0.00	0.00	0.20	0.00	0.00	**0.20**	**1.10**
Chiapas	0.50	0.50	**1.00**	0.20	0.20	0.00	0.20	0.00	**0.60**	0.00	0.00	0.20	0.00	0.20	**0.40**	**2.00**
Chihuahua	0.50	0.00	**0.50**	0.20	0.20	0.00	0.20	0.00	**0.60**	0.00	0.00	0.20	0.20	0.00	**0.40**	**1.50**
Distrito Federal	0.50	0.00	**0.50**	0.20	0.00	0.00	0.00	0.00	**0.20**	0.00	0.00	0.20	0.00	0.00	**0.20**	**0.90**
Durango	0.50	0.00	**0.50**	0.20	0.20	0.00	0.00	0.00	**0.40**	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	**0.00**	**0.90**
Guanajuato	0.50	0.00	**0.50**	0.20	0.20	0.20	0.20	0.20	**1.00**	0.00	0.00	0.20	0.00	0.00	**0.20**	**1.70**
Guerrero	0.50	0.00	**0.50**	0.20	0.20	0.00	0.00	0.00	**0.40**	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	**0.00**	**0.90**
Hidalgo	0.50	0.00	**0.50**	0.20	0.20	0.00	0.00	0.20	**0.60**	0.00	0.20	0.00	0.00	0.00	**0.20**	**1.30**
Jalisco	0.50	0.50	**1.00**	0.20	0.20	0.00	0.20	0.20	**0.80**	0.20	0.20	0.20	0.00	0.20	**0.80**	**2.60**
Estado de México	0.50	0.00	**0.50**	0.20	0.20	0.20	0.20	0.20	**1.00**	0.00	0.00	0.20	0.00	0.20	**0.40**	**1.90**
Michoacán	0.50	0.00	**0.50**	0.20	0.20	0.00	0.00	0.00	**0.40**	0.20	0.20	0.00	0.00	0.00	**0.40**	**1.30**
Morelos	0.50	0.00	**0.50**	0.20	0.20	0.00	0.00	0.00	**0.40**	0.00	0.00	0.20	0.00	0.00	**0.20**	**1.10**
Nayarit	0.50	0.00	**0.50**	0.20	0.20	0.00	0.00	0.00	**0.40**	0.00	0.00	0.00	0.20	0.00	**0.20**	**1.10**
Nuevo León	0.50	0.00	**0.50**	0.20	0.20	0.20	0.20	0.20	**1.00**	0.00	0.00	0.20	0.20	0.00	**0.40**	**1.90**
Oaxaca	0.50	0.00	**0.50**	0.20	0.20	0.00	0.00	0.20	**0.60**	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	**0.00**	**1.10**
Puebla	0.50	0.00	**0.50**	0.20	0.20	0.00	0.20	0.20	**0.80**	0.00	0.20	0.20	0.00	0.00	**0.40**	**1.70**
Querétaro	0.50	0.00	**0.50**	0.20	0.20	0.00	0.00	0.00	**0.40**	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	**0.00**	**0.90**

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Quintana Roo	0.50	0.00	**0.50**	0.20	0.20	0.00	0.00	0.00	**0.40**	0.00	0.00	0.00	0.20	0.20	**0.40**	**1.30**
San Luis Potosí	0.50	0.00	**0.50**	0.20	0.20	0.00	0.00	0.00	**0.40**	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	**0.00**	**0.90**
Sinaloa	0.50	0.00	**0.50**	0.20	0.20	0.00	0.00	0.00	**0.40**	0.00	0.00	0.20	0.00	0.00	**0.20**	**1.10**
Sonora	0.50	0.00	**0.50**	0.20	0.20	0.20	0.20	0.00	**0.80**	0.00	0.00	0.20	0.20	0.00	**0.40**	**1.70**
Tabasco	0.50	0.00	**0.50**	0.20	0.20	0.00	0.00	0.20	**0.60**	0.00	0.00	0.00	0.20	0.20	**0.40**	**1.50**
Tamaulipas	0.50	0.00	**0.50**	0.20	0.20	0.00	0.00	0.20	**0.60**	0.00	0.00	0.20	0.20	0.00	**0.40**	**1.50**
Tlaxcala	0.50	0.00	**0.50**	0.20	0.20	0.00	0.00	0.00	**0.40**	0.00	0.00	0.20	0.00	0.00	**0.20**	**1.10**
Veracruz	0.50	0.00	**0.50**	0.20	0.20	0.00	0.00	0.20	**0.60**	0.00	0.00	0.20	0.20	0.00	**0.40**	**1.50**
Yucatán	0.50	0.00	**0.50**	0.20	0.20	0.00	0.00	0.00	**0.40**	0.00	0.00	0.00	0.20	0.00	**0.20**	**1.10**
Zacatecas	0.50	0.00	**0.50**	0.20	0.20	0.00	0.00	0.20	**0.60**	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	**0.00**	**1.10**
Promedio	0.50	0.05	**0.55**	0.20	0.19	0.03	0.06	0.09	**0.57**	0.02	0.03	0.12	0.07	0.03	**0.27**	**1.38**

G1: subsecretaría o dirección dentro de la Secretaría de Economía estatal. G2: oficina dependiente del Ejecutivo estatal. E1: promoción del estado como destino de inversión y comercio por vía electrónica y programas, fondos y organismos de apoyo a la actividad exportadora (crédito, capacitación, asesoría empresarial) y de fomento a la inversión extranjera. E2: giras oficiales de promoción al comercio e inversiones y asistencia a ferias y eventos en el extranjero para la promoción comercial del estado. E3: convenios con cámaras de comercio en el extranjero y convenios de cooperación en materia económica con organismos internacionales y gobiernos extranjeros. E4: convenios para el financiamiento de proyectos productivos, desarrollo sustentable, etc., y convenios de cooperación en materia de desarrollo regional. E5: oficinas de representación en el extranjero. P1: visitas de cortesía al extranjero. P2: giras de atención a la población migrante y gestiones oficiales en el extranjero en beneficio de la población migrante. P3: convenios de amistad y de cooperación en temas menores o no específicos. P4: membresía en asociaciones o grupos de trabajo internacionales de carácter fronterizo o regional. P5: membresía en asociaciones o grupos de trabajo internacionales de carácter no fronterizo o regional.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 7.4. Nivel de relaciones internacionales de los estados
(junio 2009)

Estado	*G1*	*G2*	***GT***	*E1*	*E2*	*E3*	*E4*	*E5*	***ET***	*P1*	*P2*	*P3*	*P4*	*P5*	***PT***	***Total***
Aguascalientes	0.50	0.00	**0.50**	0.20	0.20	0.00	0.00	0.00	**0.40**	0.20	0.00	0.00	0.00	0.00	**0.20**	**1.10**
Baja California	0.50	0.50	**1.00**	0.20	0.20	0.20	0.00	0.50	**1.10**	0.20	0.00	0.20	0.20	0.00	**0.60**	**2.70**
Baja California Sur	0.50	0.50	**1.00**	0.20	0.20	0.00	0.00	0.00	**0.40**	0.20	0.00	0.20	0.00	0.00	**0.40**	**1.80**
Campeche	0.50	0.00	**0.50**	0.20	0.20	0.00	0.00	0.20	**0.60**	0.00	0.20	0.20	0.20	0.00	**0.60**	**1.70**
Coahuila	0.50	0.50	**1.00**	0.20	0.20	0.20	0.00	0.20	**0.80**	0.20	0.20	0.20	0.20	0.00	**0.80**	**2.60**
Colima	0.50	0.00	**0.50**	0.20	0.20	0.00	0.00	0.00	**0.40**	0.00	0.00	0.20	0.00	0.00	**0.20**	**1.10**
Chiapas	0.50	0.50	**1.00**	0.20	0.20	0.20	0.20	0.20	**1.00**	0.20	0.20	0.20	0.20	0.20	**1.00**	**3.00**
Chihuahua	0.50	0.00	**0.50**	0.20	0.20	0.00	0.00	0.20	**0.60**	0.20	0.20	0.20	0.20	0.00	**0.80**	**1.90**
Distrito Federal	0.50	0.50	**1.00**	0.20	0.20	0.20	0.20	0.20	**1.00**	0.20	0.20	0.20	0.20	0.20	**1.00**	**3.00**
Durango	0.50	0.50	**1.00**	0.20	0.20	0.00	0.00	0.00	**0.40**	0.20	0.20	0.00	0.00	0.00	**0.40**	**1.80**
Guanajuato	0.50	0.00	**0.50**	0.20	0.20	0.20	0.20	0.20	**1.00**	0.20	0.20	0.20	0.00	0.00	**0.60**	**2.10**
Guerrero	0.50	0.00	**0.50**	0.20	0.20	0.00	0.00	0.00	**0.40**	0.00	0.00	0.20	0.00	0.00	**0.20**	**1.10**
Hidalgo	0.50	0.00	**0.50**	0.20	0.20	0.20	0.00	0.20	**0.80**	0.20	0.20	0.20	0.00	0.00	**0.60**	**1.90**
Jalisco	0.50	0.50	**1.00**	0.20	0.20	0.20	0.20	0.20	**1.00**	0.20	0.20	0.20	0.20	0.20	**1.00**	**3.00**
Estado de México	0.50	0.50	**1.00**	0.20	0.20	0.20	0.20	0.20	**1.00**	0.20	0.20	0.20	0.20	0.20	**1.00**	**3.00**
Michoacán	0.50	0.50	**1.00**	0.20	0.20	0.20	0.00	0.00	**0.60**	0.20	0.20	0.20	0.00	0.00	**0.60**	**2.20**
Morelos	0.50	0.00	**0.50**	0.20	0.20	0.20	0.00	0.00	**0.60**	0.20	0.00	0.20	0.00	0.20	**0.60**	**1.70**
Nayarit	0.50	0.00	**0.50**	0.20	0.20	0.20	0.00	0.00	**0.60**	0.20	0.00	0.00	0.20	0.00	**0.40**	**1.50**
Nuevo León	0.50	0.50	**1.00**	0.20	0.20	0.20	0.20	0.20	**1.00**	0.20	0.20	0.20	0.20	0.00	**0.80**	**2.80**
Oaxaca	0.50	0.00	**0.50**	0.20	0.20	0.00	0.00	0.00	**0.40**	0.00	0.20	0.20	0.00	0.00	**0.40**	**1.30**
Puebla	0.50	0.00	**0.50**	0.20	0.20	0.00	0.20	0.20	**0.80**	0.20	0.20	0.20	0.00	0.00	**0.60**	**1.90**
Querétaro	0.50	0.00	**0.50**	0.20	0.20	0.00	0.00	0.00	**0.40**	0.20	0.00	0.20	0.00	0.00	**0.40**	**1.30**

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Quintana Roo	0.50	0.00	**0.50**	0.20	0.20	0.20	0.00	0.00	**0.60**	0.20	0.00	0.20	0.20	0.20	**0.80**	**1.90**
San Luis Potosí	0.50	0.00	**0.50**	0.20	0.20	0.20	0.00	0.00	**0.60**	0.20	0.20	0.00	0.00	0.00	**0.40**	**1.50**
Sinaloa	0.50	0.00	**0.50**	0.20	0.20	0.00	0.00	0.00	**0.40**	0.20	0.00	0.00	0.00	0.00	**0.20**	**1.10**
Sonora	0.50	0.00	**0.50**	0.20	0.20	0.00	0.20	0.00	**0.60**	0.20	0.00	0.20	0.20	0.00	**0.60**	**1.70**
Tabasco	0.50	0.00	**0.50**	0.20	0.20	0.00	0.00	0.00	**0.40**	0.20	0.20	0.20	0.20	0.00	**0.80**	**1.70**
Tamaulipas	0.50	0.00	**0.50**	0.20	0.20	0.00	0.00	0.20	**0.60**	0.20	0.00	0.20	0.20	0.00	**0.60**	**1.70**
Tlaxcala	0.50	0.00	**0.50**	0.20	0.20	0.00	0.00	0.00	**0.40**	0.20	0.00	0.20	0.20	0.00	**0.60**	**1.50**
Veracruz	0.50	0.50	**1.00**	0.20	0.20	0.00	0.00	0.00	**0.40**	0.20	0.20	0.20	0.20	0.00	**0.80**	**2.20**
Yucatán	0.50	0.50	**1.00**	0.20	0.20	0.00	0.00	0.00	**0.40**	0.20	0.20	0.00	0.20	0.00	**0.60**	**2.00**
Zacatecas	0.50	0.00	**0.50**	0.20	0.20	0.00	0.00	0.20	**0.60**	0.20	0.20	0.00	0.00	0.20	**0.60**	**1.70**
Promedio	0.50	0.19	**0.69**	0.20	0.20	0.09	0.05	0.10	**0.63**	0.18	0.12	0.16	0.11	0.04	**0.60**	**1.92**

EL COLEGIO DE MÉXICO
70 AÑOS 1940-2010

Por su parte, Chiapas, como consecuencia de la creciente visibilidad internacional, resultado del levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), creó en 2001 una Coordinación de Relaciones Internacionales en el estado, que tiene como misión asesorar y apoyar a todas las instancias del gobierno estatal para establecer proyectos, propuestas y negociaciones con actores internacionales. Para el año 2002, Chiapas mantenía relaciones amistosas con 43 países de los cinco continentes, así como con diversos organismos internacionales. En 2004, Chiapas firmó un convenio de financiamiento con la Unión Europea (UE), a partir del cual el estado recibió 15 millones de euros para reforzar el trabajo del gobierno del estado en el combate a la pobreza y la conservación de la Selva Lacandona. El estado también mantiene relaciones con organismos internacionales, como la Agencia de Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), entre otros.

En el siguiente rango (relaciones internacionales medias) se ubican 23 entidades: Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Hidalgo, Guanajuato, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. A pesar de encontrarse en un mismo rango, no se trata de un conjunto de estados homogéneo en cuanto a su nivel de actividad, ya que hay aspectos, tanto en el terreno económico como político, que sólo son atendidos por algunos estados. Dado que la gran mayoría de las entidades federativas mexicanas recaen en esta categoría, ésta se puede dividir en tres subcategorías para poder hacer un análisis más detallado de la información. Así, dividiéndolas equitativamente, tendríamos tres subniveles: medio bajo ($1 \leq PT < 1.33$), medio promedio ($1.33 \leq PT < 1.67$) y medio alto ($1.67 \leq PT < 2$). En el primer rango se ubican 12 estados: Baja California Sur, Colima, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas. En el segundo rango están ubicadas seis entidades: Campeche, Chihuahua, Puebla, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz. Finalmente, en el rango de participación internacional alta se ubican cinco estados: Coahuila, Guanajuato, Estado de México, Nuevo León y Sonora. De este último grupo, todos, salvo Sonora, coinciden en tener la calificación más alta posible en materia económica.

Un claro ejemplo de la presencia internacional de estas entidades es la participación de Campeche, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

y Yucatán en el Acuerdo de los Estados del Golfo de México, junto con Texas, Luisiana, Alabama, Misisipi y Florida. El principal objetivo de este acuerdo es lograr la cooperación de los estados para promover el desarrollo de la economía e infraestructura de la región; desgraciadamente, sus resultados han sido limitados. Por su parte, el estado de Nuevo León ha trabajado de la mano con las empresas, universidades y centros de investigación locales para fomentar y promover la producción y el comercio exterior, así como atraer inversión extranjera directa a la entidad. Conduce reuniones periódicas de la Comisión Mixta para la Promoción de Exportaciones, identifica y organiza a grupos de empresas medianas para fomentar una oferta exportable de dimensión y calidad competitiva en el ámbito mundial, y organiza misiones comerciales de empresas y universidades del estado a países seleccionados.

El Estado de México, bajo el gobierno de Arturo Montiel, desarrolló un importante activismo político internacional que rebasó las actividades económicas y comerciales. En el año 2000, el gobernador realizó una gira por Sudamérica, donde se entrevistó con representantes empresariales y funcionarios gubernamentales de nivel local y central, entre ellos los presidentes de Argentina, Fernando de la Rúa, y de Chile, Ricardo Lagos. Además, en 2003, el Estado de México fue el anfitrión del Foro de Biarritz, donde tuvo lugar el cuarto encuentro entre América Latina y Europa, por primera vez fuera del viejo continente; en gran parte, el foro tuvo lugar en Valle de Bravo gracias a las gestiones del gobernador Montiel, quien además absorbió gran parte de los costos organizativos y logísticos, obteniendo una considerable visibilidad nacional e internacional. Esta actividad internacional se ha sistematizado e institucionalizado bajo la administración de Enrique Peña Nieto.

Por otro lado, el estado de Michoacán ha iniciado un *cluster* automotriz con la armadora Faw de China a raíz de sus vínculos con este país asiático. Además, este estado, así como Guanajuato, Puebla y Zacatecas, por mencionar algunos, han establecido representaciones en el extranjero para la atención a sus comunidades migrantes, en estados como California, Illinois, Nueva York y Texas, donde se concentra una parte considerable de los migrantes mexicanos en el exterior. Estas oficinas no sólo ofrecen información y organizan actos culturales y sociales para sus comunidades, sino que también coordinan actividades con los consulados de México en el exterior, las oficinas centrales de la SRE en la ciudad de México y las delegaciones de la Cancillería en las capitales de los estados, con la finalidad de proveer

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

servicios diversos para las comunidades migrantes y sus familias, como documentación, protección, asesoría legal y repatriación de cuerpos.

Finalmente, en el último nivel de bajas relaciones internacionales, se ubican las siguientes seis entidades federativas: Aguascalientes, Distrito Federal, Durango, Guerrero, Querétaro y San Luis Potosí. Este conjunto se distingue por contar con una reducida actuación en el campo económico, ya que sólo ocupan las dos primeras casillas, en tanto que en el rubro político, prácticamente no realizan actividades. Particularmente, llama la atención el caso del Distrito Federal durante la administración de Andrés Manuel López Obrador, ya que a pesar de que contaba con una oficina encargada de promover las inversiones, no había un registro de asistencia a actividades de carácter promocional en el extranjero; tampoco existían programas visibles que buscaran incentivar la actividad exportadora. Asimismo, la serie de convenios firmados por la entidad con contrapartes externas estaban referidos a asuntos de cooperación técnica o en temas menores en donde no se establecían grandes resultados a largo plazo. Con Marcelo Ebrard, como se analizará a continuación, se ha renovado el activismo internacional del Distrito Federal a partir de 2006.

Ahora bien, en tan sólo cinco años (entre 2004 y 2009), las relaciones internacionales de los estados mexicanos se incrementaron considerablemente. Cabe destacar que, en promedio, la actividad internacional de las entidades federativas aumentó de 1.38 a 1.92 puntos, es decir, 0.54 puntos en solamente un lustro, lo cual equivale a un incremento de casi 40% (39.13%) en esta actividad internacional.

Para 2009, ninguna de las entidades federativas se encuentra en el nivel más bajo. En el nivel medio se encuentran 21 estados, divididos de la siguiente forma de acuerdo con subcategorías: medio bajo, seis estados (Aguascalientes, Colima, Guerrero, Oaxaca, Querétaro y Sinaloa); medio promedio, tres entidades (Nayarit, San Luis Potosí y Tlaxcala), y medio alto, 12 estados (Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Morelos, Puebla, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Zacatecas). En el nivel alto, aparecen siete estados (Baja California, Coahuila, Guanajuato, Michoacán, Nuevo León, Veracruz y Yucatán).

Finalmente, en la categoría de muy alto, que en 2004 se encontraba desierta, para 2009 hay cuatro entidades que la alcanzan: Chiapas, Distrito Federal, Jalisco y Estado de México. Estas cuatro entidades federativas se caracterizan por tener un muy alto nivel de relaciones internacionales, realizando todas las actividades externas que se incluyeron dentro de la medi-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ción. Tal es su nivel de proyección internacional, que estas cuatro entidades, junto con Coahuila e Hidalgo, son los principales gestores de la creación de la Asociación Mexicana de Oficinas de Asuntos Internacionales de los Estados (AMAIE), la cual se creó oficialmente el 2 de abril de 2009, con la participación inicial de 13 entidades federativas, con la finalidad de coordinar las actividades externas de los estados, tanto en el ámbito global como frente al gobierno federal mexicano. Es más, a partir de 2009, Chiapas ha conjuntado la actividad internacional a la promoción turística, y le ha dado el grado de secretaría estatal a estas actividades con la creación de la Secretaría de Turismo y Relaciones Internacionales. Aun cuando no se trata de una secretaría exclusivamente para relaciones exteriores, Chiapas es el primer estado que ha dado el nivel de secretaría a los asuntos internacionales.

Las entidades cuyas relaciones internacionales se incrementaron de manera más sustancial en el último lustro fueron el Distrito Federal (aumentó 2.10 puntos), Estado de México (1.10 puntos) y Chiapas (1.00 punto), mientras que Durango, Michoacán, Nuevo León y Yucatán aumentaron su actividad externa en 0.90 puntos. Solamente tres estados no incrementaron su puntaje (Colima, Sinaloa y Sonora), a la vez que ninguna entidad redujo su proyección internacional en términos netos. Las acciones exteriores que más crecieron fueron las políticas, con un incremento, en promedio, de 0.33 puntos, mientras que la estructura institucional y la actividad económica aumentaron ligeramente, en 0.14 y 0.07 puntos netos, respectivamente.

Con respecto al Distrito Federal, su creciente actividad internacional en la administración de Ebrard se ha hecho evidente en varios cambios internos: 1] reanudó los viajes internacionales del Ejecutivo local; 2] reactivó algunos acuerdos de hermanamiento y cooperación ya existentes, los cuales se encontraban en franca situación de olvido; 3] fortaleció los mecanismos de atracción de inversión externa y de promoción de exportaciones; 4] propuso abrir cinco oficinas de representación y atención a comunidades de migrantes en el exterior; 5] amplió el número de socios externos —de todos los niveles de gobierno, además de organizaciones internacionales públicas y privadas—, de temas y de mecanismos de cooperación internacional; y, finalmente, 6] buscó coordinar lo anterior, armónicamente, mediante la reestructuración burocrática de la Coordinación General de Asuntos Internacionales. De este modo, la administración de Ebrard, a diferencia de sus dos antecesores (Andrés Manuel López Obrador y Alejandro Encinas), ha hecho de la actividad internacional una parte esencial de

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

su estrategia de gobierno en el Distrito Federal, pasando de un nivel de autarquía al de relaciones internacionales (Schiavon, 2008: 175-204).

LAS VARIABLES EXPLICATIVAS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE LOS ESTADOS

Una vez cuantificadas las relaciones internacionales de los estados mexicanos, el siguiente paso es confrontar dicho nivel de actividad con las variables explicativas de las hipótesis del capítulo: nivel de producto o ingreso estatal, gobierno yuxtapuesto y situación geográfica fronteriza, para dilucidar el impacto de estas variables sobre la actuación de los estados mexicanos en el ámbito externo.

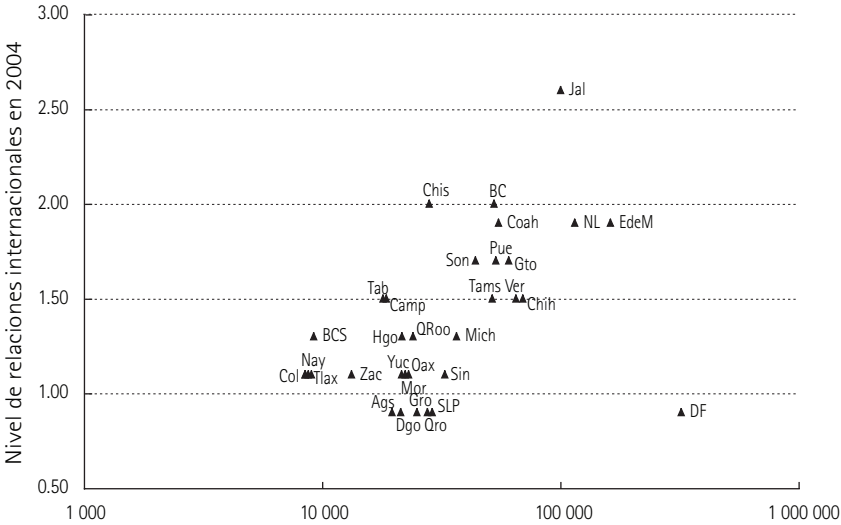
Variable económica: ingreso

Entre mayor sea el nivel de ingreso de una entidad federativa, medido según su producto interno bruto estatal, suponemos que tendrá mayores recursos económicos para invertirlos en políticas públicas, entre ellas, una participación internacional más intensa. Con la finalidad de someter a prueba si existe una relación estadística entre el nivel de producto interno bruto estatal (datos de 2004, en millones de pesos constantes de 2003) y el nivel de participación internacional, se corrió una regresión lineal ordinaria (OLS) entre ambas variables; en este modelo, que incluye las 32 entidades federativas, en principio pareciera no haber una relación estadística clara. Sin embargo, observando los datos de 2004, existe un caso atípico, el del Distrito Federal, que tiene el más alto nivel de ingreso y el más bajo nivel de relaciones internacionales.

Por ello, si se excluye este caso y se corre nuevamente la regresión lineal ordinaria entre ambas variables para los 31 estados de la Federación, se obtiene un coeficiente de relación positivo ($8.27 * 10^6$), con un nivel de confianza significativo estadísticamente de 99% (0.001) y una R^2 ajustada de 0.4429). Así, sin incluir al Distrito Federal, el nivel de relación estadística entre ambas variables es considerable y significativo de 1%, con congruencia en la relación lineal de importancia (gráfica 7.1).

Ahora bien, el mismo ejercicio estadístico se realizó para el año 2009, incluyendo las 32 entidades federativas. Los resultados de la regresión OLS

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



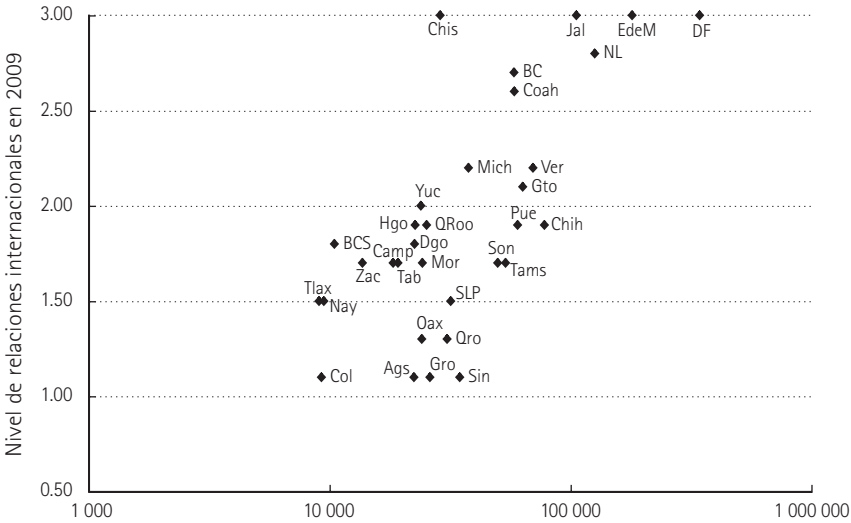
PIB estatal en 2004 (en millones de pesos constantes de 2003, escala logarítmica).
Fuente: INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México.

Gráfica 7.1. Relaciones internacionales e ingreso en 2004.

entre producto interno bruto estatal (datos de 2008, al no estar disponibles los de 2009, en millones de pesos constantes de 2003) y el nivel de relaciones internacionales tiene un coeficiente de relación de 5.91 * 10^6, con un nivel significativo estadísticamente de confianza de 99% (0.001) y una R^2 ajustada de *0.3931. Esto significa que, para el año 2009, la relación estadística entre las dos variables existe para la totalidad de las entidades federativas —el Distrito Federal ha dejado de ser un caso atípico—, a la vez que ha mantenido sin cambios el grado de confianza estadística y conservado casi sin modificación el nivel de importancia de la variable ingreso (gráfica 7.2). En suma, en términos de correlación, aproximadamente 44 y 39% de la variación en las relaciones internacionales de los estados en los años 2004 y 2009, respectivamente, está explicado por una sola variable: el nivel de ingreso estatal.

Así, se puede concluir que, con la excepción del Distrito Federal hacia 2004, las entidades con mayores ingresos tienden a alcanzar un mayor nivel de participación internacional. La excepcionalidad de que la entidad federativa que tiene mayores ingresos es la que reporta el menor grado de actividad internacional parece haberse resuelto en la actual administración

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



PIB estatal en 2008 (en millones de pesos constantes de 2003, escala logarítmica).
Fuente: INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México.

Gráfica 7.2. Relaciones internacionales e ingreso en 2009.

de Marcelo Ebrard, por lo que, para el año 2009, la relación entre ambas variables se ha generalizado a la totalidad de los casos, midiendo su nivel de confianza y correlación estadística, fortaleciendo así el argumento de que el ingreso estatal es una variable de considerable importancia para explicar el nivel de actividad internacional de los estados.

Variable política: yuxtaposición partidaria

Otra de las posibles variables para explicar la participación de las entidades federativas en el ámbito internacional es la filiación partidaria del Ejecutivo estatal. Podría suponerse que cuando el gobernador del estado pertenece al mismo partido político que el Ejecutivo federal, ambos comparten un programa político similar, por lo que la política exterior puesta en marcha por la Cancillería representa los intereses de estos estados en el ámbito internacional.

Ahora bien, aquellos ejecutivos estatales con diferente filiación partidaria al Ejecutivo federal (gobierno yuxtapuesto), al tener intereses diferentes

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

o complementarios a los reflejados en la política exterior de la Federación, tendrán mayores incentivos para participar internacionalmente, por lo que debería observarse un mayor nivel de participación internacional en entidades federativas con gobierno yuxtapuesto. En estricto sentido, el incentivo para una mayor actividad internacional sólo aplicaría en términos cuantitativos, ya que cualitativamente esta participación puede complementar o enfrentarse a la política exterior del gobierno federal.

De acuerdo con lo que muestra el cuadro 7.5, en 2004, de los tres estados con alto nivel de relaciones internacionales, dos son gobernados por el partido que gobierna el país, incluido el estado de Jalisco, que cuenta con la calificación más alta entre todas las entidades federativas (2.60). Sin embargo, como puede observarse, el PAN gobierna también en estados con nivel medio bajo de participación (Morelos, Nayarit y Yucatán) y a tres estados que están ubicados en el nivel de más baja actividad externa (Aguascalientes, Querétaro y San Luis Potosí). El PRD y el PRI gobiernan también de manera indistinta en estados con altos, medios y bajos niveles de participación.

Cuadro 7.5. Filiación partidaria y nivel de relaciones internacionales, 2004

Partido político	*Bajo*	*Medio bajo*	*Medio promedio*	*Medio alto*	*Alto*	*Muy alto*
PAN	Aguascalientes Querétaro San Luis Potosí	Morelos Nayarit Yucatán Baja California Sur		Guanajuato	Baja California Jalisco	
PRD	Distrito Federal	Michoacán Tlaxcala Zacatecas			Chiapas	
PRI	Durango Guerrero	Colima Hidalgo Oaxaca Quintana Roo Sinaloa	Campeche Chihuahua Puebla Tabasco Tamaulipas Veracruz	Coahuila Estado de México Nuevo León Sonora		

Nota: Ejecutivo federal: PAN (información a octubre de 2004).
Fuente: elaboración propia.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Ahora bien, para el año 2009 parece mantenerse la tendencia de que el color partidario del Ejecutivo local no es definitorio del nivel de actividad internacional de los estados, ya que gobernadores del mismo partido político tienen, de manera similar en los tres principales partidos políticos, niveles medios, altos y muy altos de relaciones internacionales (cuadro 7.6). En el nivel de más alta participación externa hay entidades gobernadas por el PAN (Jalisco), el PRD (Chiapas y Distrito Federal) y el PRI (Estado de México), quienes en el último lustro han aumentado considerablemente (en especial el Distrito Federal) su actividad hacia el exterior.

Así, se puede afirmar que el hecho de que un estado sea gobernado por un partido político distinto al federal no es una variable que afecte el nivel de participación internacional de los estados. Ahora bien, es posible que el periodo transcurrido entre el cambio de gobierno federal (2000) y lo que ocurre actualmente sea demasiado breve para poder evaluar la forma en que la variable de yuxtaposición partidaria afecta la actuación de las entidades en el exterior. Sin embargo, es interesante notar que, en 2004, las tres

Cuadro 7.6. Filiación partidaria y nivel de relaciones internacionales, 2009

Partido político	*Bajo*	*Medio bajo*	*Medio promedio*	*Medio alto*	*Alto*	*Muy alto*
PAN		Aguascalientes Querétaro	San Luis Potosí Tlaxcala		Baja California Guanajuato Morelos	Jalisco
PRD	Guerrero	Michoacán Tlaxcala Zacatecas		Baja California Sur Zacatecas Campeche Durango	Michoacán	Chiapas Distrito Federal
PRI		Colima Oaxaca Sinaloa	Nayarit	Hidalgo Puebla Quintana Roo Sonora Tabasco Tamaulipas	Coahuila Nuevo León Veracruz Yucatán	Estado de México

Nota: Ejecutivo federal: PAN (información a junio de 2009).
Fuente: elaboración propia.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

entidades con mayor participación externa (Baja California, Jalisco y Chiapas) iniciaron esta actividad internacional de forma intensa durante las administraciones de gobernadores de filiación partidaria diferente a la del Presidente: las dos primeras con gobiernos panistas ante ejecutivos federales del PRI durante la década de 1990 y, en la tercera, se combinó un gobierno de coalición encabezado por el PRD frente a una presidencia del PAN a partir del año 2000. Lo mismo ocurre hacia 2009, ya que los mayores incrementos en actividad internacional en el último lustro (Distrito Federal, Estado de México y Chiapas), tuvieron lugar en entidades gobernadas por un partido diferente al Ejecutivo federal (PRD el primero y último, PRI el segundo). Siendo así, parece que la yuxtaposición política funciona más como una variable que incentiva el inicio o incremento de las relaciones internacionales con mayor intensidad por parte de los gobiernos estatales, que una variable que explique la cantidad de la misma.

Variable geográfica: frontera

La situación geográfica fronteriza obliga a las entidades federativas a establecer contactos y comunicación con las unidades territoriales de los otros países con los que tienen frontera. Siendo así, es de suponerse que los estados fronterizos deberían tener niveles de relaciones internacionales mayores que las entidades que no las tienen.

De acuerdo con los datos del cuadro 7.7, de los seis estados de la frontera norte, cuatro están ubicados como estados con importante presencia internacional (uno con alto nivel de relaciones internacionales y tres con nivel medio alto), mientras que los dos restantes cuentan con una califica-

Cuadro 7.7. Estados de la frontera norte (2004)

Estado	*Puntaje*	*Nivel de relaciones internacionales*
Baja California	2.00	Alto
Coahuila	1.90	Medio alto
Nuevo León	1.90	Medio alto
Sonora	1.70	Medio alto
Tamaulipas	1.50	Medio promedio
Chihuahua	1.50	Medio promedio
Promedio	1.75	

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 7.8. Estados de la frontera norte (2009)

Estado	*Puntaje*	*Nivel de relaciones internacionales*
Nuevo León	2.80	Alto
Baja California	2.70	Alto
Coahuila	2.60	Alto
Chihuahua	1.90	Medio alto
Sonora	1.70	Medio alto
Tamaulipas	1.70	Medio alto
Promedio	2.23	27.43% incremento 2004-2009

ción de participación internacional media promedio. Cabe mencionar que todos ellos se encuentran arriba del promedio nacional de actividad internacional de 1.38 y, en conjunto, su promedio es considerablemente superior (1.75 puntos). En 2009 (cuadro 7.8), la actividad internacional de todos los estados de la frontera norte, con la excepción de Sonora, aumentó, particularmente los casos de Nuevo León, Coahuila y Baja California. En promedio, sus relaciones externas aumentaron en más de 27%, y llegaron a obtener un puntaje promedio de 2.23.

El importante activismo que en general presentan los estados de la frontera norte encuentra gran parte de su explicación en el polo de atracción que representa la economía estadounidense. Este factor ganó mayor peso a partir de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994. Por otra parte, el intenso dinamismo de la frontera norte ha propiciado que los problemas de esta zona tengan que ser abordados en foros donde participan autoridades locales de ambos lados de la frontera, dada la complejidad que estos temas representan. El hecho de participar en este tipo de asociaciones o conferencias que cuentan con un alto grado de institucionalización es un indicador importante del nivel de interacción que las entidades del norte del país tienen con sus contrapartes inmediatas en Estados Unidos.

El grado de acercamiento que existe actualmente entre las entidades fronterizas y sus contrapartes estadounidenses ha llevado a la concreción de compromisos de gran importancia, como la Asociación de Gobernadores Fronterizos, la cual busca mejorar las ventajas competitivas de la región mediante la cooperación en las áreas de seguridad, infraestructura, medio ambiente, educación y energía. Tomando en cuenta las consideraciones anteriores, se puede afirmar que, en el caso de los estados de la frontera norte,

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

el factor geográfico sí ha influido en el alto grado de participación que presentan estas entidades.

Ahora bien, de acuerdo con lo que muestra el cuadro 7.9, en 2004, en el caso de la frontera sur, la relación entre la ubicación en frontera y la participación internacional no es tan marcada. De los cuatro estados fronterizos, Chiapas es el único que muestra un activismo importante, lo cual lo ubica en el nivel alto de relaciones internacionales. Este elevado nivel de actividad externa es consecuencia, como ya dijimos, de la creciente visibilidad internacional resultante del levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en 1994. Tabasco y Campeche se ubican en un rango medio promedio y Quintana Roo en un rango medio bajo de actividad internacional.

Sin embargo, en el año 2009 (cuadro 7.10), las relaciones internacionales de los estados de la frontera sur se incrementaron considerablemente (31.65% en un lustro), mucho más intensamente que aquellas de la frontera norte (27.43%), aunque abajo del aumento en el promedio nacional (39.13%). La afirmación de que no existe una vinculación entre ser un estado fronterizo del sur y el nivel de participación se debía al hecho de que las actividades realizadas por los mismos no estaban primordialmente

Cuadro 7.9. Estados de la frontera sur (2004)

Estado	*Puntaje*	*Nivel de relaciones internacionales*
Chiapas	2.00	Alto
Campeche	1.50	Medio promedio
Tabasco	1.50	Medio promedio
Quintana Roo	1.30	Medio bajo
Promedio	1.58	

Cuadro 7.10. Estados de la frontera sur (2009)

Estado	*Puntaje*	*Nivel de relaciones internacionales*
Chiapas	3.00	Muy alto
Quintana Roo	1.90	Medio alto
Campeche	1.70	Medio alto
Tabasco	1.70	Medio alto
Promedio	2.08	31.65% incremento 2004-2009

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

orientadas hacia la atención de los problemas o necesidades de su frontera. Con el aumento de la inseguridad, migración y cooperación entre los estados fronterizos mexicanos y los países centroamericanos (mediante mecanismos como el Plan Puebla-Panamá, en el gobierno de Fox, y con el Proyecto Mesoamérica,[12] en el de Calderón) en el último lustro, la actividad externa de estos estados mexicanos ha aumentado, lo cual se refleja en el incremento de sus puntajes en 2009.

A pesar de que el factor geográfico ha desempeñado un papel importante en el grado de actividad internacional de las entidades (sobre todo en el caso de la frontera norte), algunos estados del centro (Estado de México, Jalisco y, con Ebrard, el Distrito Federal) parecen constituir una excepción a esta situación. Es evidente que estas entidades, al no contar con una situación geográfica privilegiada con respecto al mercado más grande del mundo y al ser de las entidades con mayores recursos del país, han tenido y podido desplegar una mayor cantidad de recursos para promover sus ventajas como destinos de inversión. Además, en los tres casos hay también una clara intención de aprovechar el acercamiento con otros actores internacionales para abordar temas que van más allá de la esfera económica, como la cooperación técnica, científica y educativa, así como la protección de sus comunidades de migrantes en el exterior. Siendo así, se puede decir que el factor fronterizo, particularmente en el caso de los estados del norte y recientemente en los de la frontera sur, ha contribuido a incrementar su participación internacional; puede verse como una causa necesaria mas no suficiente para explicar el activismo externo de estos estados.

CONCLUSIÓN

Este capítulo ha resumido los principales hallazgos recientes, dentro de las disciplinas de relaciones internacionales y política comparada y el área de estudio de política exterior de México, del estudio y análisis académico con respecto a las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas. Su principal contribución es incluir una tipología para cuantificar la actividad externa y clasificar en dos periodos (2004 y 2009) a las entidades federativas con base en la misma, para después analizar las causas econó-

[12] Para mayor información véase el portal del programa en <*http://meso america.sre.gob.mx*>.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

micas, políticas y geográficas que explican la gran variación entre entidades en materia de relaciones internacionales.

En la primera sección se discutieron las atribuciones soberanas del Ejecutivo federal en materia de política exterior y los cuestionamientos recientes a la exclusividad de estas facultades. Posteriormente, se explicó la creciente participación de los estados en materia de asuntos internacionales con base en la combinación de dos fenómenos paralelos, uno interno —los procesos de democratización, descentralización y reforma estructural— y otro internacional —la creciente interdependencia y globalización en el sistema mundial—, proveyendo además ejemplos para sustentar estas afirmaciones.

En el segundo apartado se analizó el marco jurídico mexicano y se estableció que en la actualidad ninguna de las entidades federativas lleva a cabo una política exterior propia. Al existir exclusividad del Ejecutivo federal para dirigir ésta, la legislación misma constituye un obstáculo para que las entidades formulen una política externa autónoma. Además, aunque en México el proceso de democratización ha favorecido una mayor autonomía de las entidades respecto al gobierno federal, esta independencia está lejos de reflejarse en el terreno de las relaciones exteriores, puesto que este ámbito sigue considerándose como facultad exclusiva del Ejecutivo federal.

En la tercera sección se elaboró una tipología para clasificar el nivel de participación internacional de las entidades mexicanas en cuatro niveles, de acuerdo con sus instituciones y actividades realizadas en el ámbito económico y político exterior. De acuerdo con la tipología propuesta, de las 32 entidades federativas, en 2004, tres se ubicaron en el rango alto de relaciones internacionales, 23 se clasificaron en el nivel medio, en tres subniveles: medio alto (cinco), medio promedio (seis) y medio bajo (12), mientras que seis entidades federativas se ubicaron en el nivel bajo de actividad externa.

En 2009, las relaciones internacionales de los estados mexicanos se incrementaron considerablemente (de 1.38 a 1.92 puntos, equivalente a un aumento de 39.13%). Para este año, ninguna entidad federativa se encuentra en el nivel bajo de proyección internacional. En el nivel medio se encuentran 21 estados (seis en medio bajo, tres en medio promedio y 12 en medio alto), mientras que en el nivel alto hay siete estados y en la categoría de muy alto aparecen, por primera vez, cuatro entidades. Cabe destacar que las entidades que más incrementaron sus acciones externas son el Distrito Federal, Estado de México y Chiapas. Por último, las actividades inter-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

nacionales que más aumentaron fueron las políticas, seguidas por la estructura institucional y, en menor grado, las económicas.

Ahora bien, al confrontar el nivel de participación con las variables propuestas en el capítulo (recursos económicos, yuxtaposición partidaria y ubicación geográfica) se encontraron resultados interesantes. En el caso del ingreso, existe una correlación estrecha entre esta variable y el nivel de participación internacional de las entidades federativas, con la excepción del Distrito Federal hacia 2004. Esto implica que hay una tendencia a que, en general, los estados con mayores ingresos sean los que cuenten con un mayor activismo en el ámbito internacional.

En lo que se refiere a la yuxtaposición partidaria, no se encontró suficiente evidencia para sustentar que los estados que son gobernados por un partido político distinto al que gobierna la Federación tengan una mayor participación internacional. Sin embargo, aquellas entidades con mayores niveles de actividad externa iniciaron la misma en momentos de yuxtaposición partidista. Además, se considera que para conocer el efecto de esta variable deberá observarse un espacio temporal más amplio. Finalmente, en cuanto a la situación geográfica de frontera, se encontró que esta variable ha desempeñado una influencia importante (como causa necesaria) en el caso de los estados de la frontera norte en ambos periodos, a la vez que ha adquirido relevancia en las entidades de la frontera sur en los últimos años por el incremento de las relaciones entre estos estados y los países de América Central.

Dada la creciente globalización e interdependencia internacional y el aumento de la descentralización, democratización y reforma estructural del sistema político y económico nacional, es de esperarse que las relaciones internacionales de las entidades federativas sigan en aumento. Por ello es fundamental que la legislación interna en México se vaya actualizando y perfeccionando para garantizar que las actividades externas de los gobiernos estatales se conduzcan dentro del Estado de derecho. Siempre que la participación de las entidades federativas se enmarque dentro de dicha legalidad y se encuentre en sintonía con la política exterior del país y, por tanto, sea complementaria a ésta, se puede considerar que este fenómeno será positivo para las unidades subnacionales, ya que permitirá mayores y mejores esquemas de cooperación y relación de éstos con el mundo. Esto supone un reto importante para la SRE, ya que deberá funcionar como representante, gestora y coordinadora no sólo de las demás secretarías de Estado y de los poderes de la Unión, sino también de los órdenes de gobier-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

no locales, tanto estatales como municipales, y de los grupos de interés. Ahora bien, como ocurre en los mercados globalizados y competitivos, las entidades que más se beneficiarán del incremento en sus actividades internacionales serán aquellas que cuenten con mayores esquemas de competitividad local y eficiencia en la gestión externa.

Finalmente, conforme más se incremente la participación internacional de los estados, mayor importancia tendrán los factores identificados en este capítulo para explicar el mayor o menor grado de actividad: capacidad económica, yuxtaposición gubernamental y situación geográfica. Paralelamente al incremento en la intensidad del fenómeno, deberán desarrollarse nuevas líneas de investigación sobre diferentes aristas del mismo, para poner a prueba su incidencia sobre la actividad internacional de las unidades subnacionales; variables a considerarse serían las exportaciones e importaciones, la inversión extranjera directa, la migración y remesas recibidas de sus comunidades migrantes en el exterior, la personalidad de los ejecutivos locales, entre otras. Asimismo, sería deseable clasificar la actividad externa de unidades subnacionales de otros países de acuerdo con la tipología planteada para el caso mexicano. También podrían someterse a comprobación empírica en estos países las variables incluidas para el caso mexicano e, idealmente, las propuestas en las líneas anteriores. Por último, sería deseable hacer mediciones regularmente en el tiempo para conocer la evolución del fenómeno a través de los años.

REFERENCIAS

Aldecoa, F., y M. Keating, 2000. *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid, Marcial Pons.

Berridge, G.R., y A. James, 2001. *A Dictionary of Diplomacy*. Nueva York, Palgrave.

Blindenbacher, R., y A. Koller (eds.), 2003. *Federalism in a Changing World: Learning from Each Other*. Montreal y Kingston, McGill y Queen's University Press.

Castañeda, J., 2001. Los ejes de la política exterior de México, *Nexos* **23** (288): 66-75.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2007. México, Porrúa.

Dávila, C., J.A. Schiavon y R. Velázquez (eds.), 2008. *Diplomacia local: las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas*. México, UNAM.

DOF, 1992. Ley sobre la Celebración de Tratados, *Diario Oficial de la Federación*. México.

Duchaceck, I., 1990. Perforated sovereignties: Towards a typology of new actors in international relations, en H.J. Michelmann y P. Soldatos (eds.), pp. 1-33.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Ehrenzeller, B., R. Hrbek, G. Malinverni y D. Thürer, 2003. Federalism and foreign relations, en R. Blindenbacher y A. Koller (eds.), pp. 53-73.

Fuentes, N., y J.A. Schiavon, 2007. Structural reforms and regional integration in the Americas, en M. Rioux (ed.), *Building the Americas*. Bruselas, Bruylant, pp. 51-72.

González González, G., 2001. Las estrategias de política exterior de México en la era de la globalización, *Foro Internacional* **XLI** (4): 619-671.

González González, G., y J. Chabat, 1996. Mexico's hemispheric options in the post Cold War era, en G. Mace y J.-Ph. Thérien (eds.), *Beyond NAFTA: Foreign Policy and Regionalism in the Americas*. Boulder, Lynne-Rienner.

Hermann, C., 1990. Changing course. When governments choose to redirect foreign policy, *International Studies Quarterly* **34** (1): 3-21.

Hocking, B., 1993. *Localizing Foreign Policy: Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy*. Londres, Macmillan.

INEGI, 2008. *Anuario estadístico por entidad federativa*. México, Instituto Nacional de Geografía y Estadística.

INEGI, s.f. *Sistema de cuentas nacionales de México*. México, Instituto Nacional de Geografía y Estadística, en *<http://200.23.8.5/est/contenidos/espanol/proyectos/metadatos/derivada/scnmsa_41.asp?c=4610#Cobertura%20temporal>*.

Kincaid, J., 1994. The American governors in international affairs, *Publius* **14** (4): 95-114.

Kincaid, J., 2003. Federalism and foreign relations, en R. Blindenbacher y A. Koller (eds.), pp. 468-471.

Laakso, M., y R. Taagepera, 1979. Effective number of parties. A measure with application to West Europe, *Comparative Political Studies* (12): 3-27.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 2004. México, Porrúa.

Lijphart, A., 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms in Thirty-Six Countries*. New Haven, Yale University Press.

López, F., y J.A. Schiavon, 2008. Las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas, en A. Sotomayor y G. Vega (coords.), *El mundo desde México. Ensayos de política internacional. Homenaje a Olga Pellicer*. México, El Colegio de México-ITAM-CIDE, pp. 91-117.

Michelmann, H.J., y P. Soldatos (eds.), 1990. *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*. Oxford, Clarendon Press.

Palacios, J., 2002. *Tratados, legislación y práctica en México*. México, Secretaría de Relaciones Exteriores.

Riker, W., 1975. Federalism, en F.I. Greenstein y N.W. Polsby (eds.), *Handbook of Political Science*, 5: *Governmental Institutions and Processes*. Reading, Addison-Wesley, pp. 93-172.

Rosenau, J., 1974. *Comparing Foreign Policies: Theories, Findings, and Methods*. Nueva York, John Wiley & Sons.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Schiavon, J.A., 2006. *La proyección internacional de las entidades federativas: México ante el mundo*, México. Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores.

Schiavon, J.A., 2008. Las relaciones internacionales del Distrito Federal, en C. Dávila, J.A. Schiavon y R. Velázquez Flores (eds.). *Diplomacia local: las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas.* México, UNAM, pp. 175-204.

Schiavon, J.A., D. Spenser y M. Vázquez (eds.), 2006. *En busca de una nación soberana: relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX.* México, CIDE-SRE.

Secretaría de Relaciones Exteriores. s.f. *Guía para la conclusión de tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional según la Ley sobre la Celebración de Tratados*, en *<http://www.sre.gob.mx/tratados/guia.pdf>*.

Weldon, J.A., 1997. The political sources of presidentialism in Mexico, en S. Mainwaring y M.S. Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America.* Cambridge, Cambridge University Press, pp. 225-258.

Weldon, J.A., 2003. Disciplina partidista en la Cámara de Diputados, 1998-2002, en A. Ortega Venzor, C.A. Martínez Castillo y V. Zárate (eds.), *Gobernabilidad: nuevos actores, nuevos desafíos (Memorias 2002 Ibergop-México)*. México, Porrúa, pp. 206-217.

Yunnus, M., 2003. *Foreign Policy: A Theoretical Introduction*. Oxford, Oxford University Press.

Ziring, L., 1995. *International Relations: A Political Dictionary*. Michigan, Western Michigan University.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

C M EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

8
INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN MÉXICO, COMPORTAMIENTOS EMPRESARIALES Y POLÍTICAS GUBERNAMENTALES

*Carlos Alba Vega** y *Pascal Labazée***

CONTENIDO

Presentación 286
Tendencias recientes de la inversión extranjera en el ámbito mundial 289
La inversión extranjera directa en México 295
Antecedentes, 295; Comportamientos de la inversión extranjera directa en México, 299; Distribución espacial de la inversión extranjera directa en México, 311
La Pymes europeas en México 320
El momento de la internacionalización de las Pymes, 321; El proceso de internacionalización e itinerario de las empresas europeas en México, 322; Clasificación de las Pymes europeas implantadas en México, 325
Conclusiones 330
Referencias 335
Anexo 338

* Profesor-investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México: <*calba@colmex.mx*>.

** Investigador y representante en México del Institut de Recherche pour le Dévéloppement: <*plabazee@yahoo.fr*>.

Deseamos agradecer a Gregorio Canales, en su momento director general de Inversión Extranjera de la Secretaría de Economía, y a su equipo de colaboradores, la invitación y las facilidades que nos brindaron para la realización de dos estudios sobre inversión extranjera, los cuales se enmarcan en el ProTLC-UEM. También deseamos expresar

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

PRESENTACIÓN

La inversión extranjera directa (IED) es generalmente considerada como una de las principales herramientas para el desarrollo y la inserción de países emergentes a la economía global. Se le describe como un instrumento indispensable para la integración de las economías a las cadenas productivas ahora globalizadas, como un sustituto de las debilidades de la inversión productiva nacional, como palanca de la calificación técnica de la mano de obra y como un vector de transmisión de los saberes, de las tecnologías y de la innovación. En el transcurso de los últimos decenios, la atracción de la IED se ha convertido en uno de los objetivos de las políticas públicas nacionales, regionales y locales en numerosos países emergentes y en vías de desarrollo, así como en un factor clave de la competencia entre naciones. Sin embargo, aún no se ha alcanzado un consenso en el debate acerca de las virtudes intrínsecas que se le atribuyen a los flujos de ied, en particular desde principios de la crisis financiera internacional que parece haber desacelerado el ritmo de las exportaciones de capital productivo. Algunos economistas abogan, por ejemplo, por una mejor selección de las entradas de capital que privilegien calidad y no cantidad; por políticas de atracción que deben insertarse en estrategias macroeconómicas más exigentes, en particular en cuanto a las dinámicas de desarrollo, de calificación de los empleos creados y de su contenido tecnológico. Otros autores, más radicales, destacan la inexistencia de una relación verificada entre los montos entrantes de IED y los indicadores de crecimiento y de desarrollo de los países receptores.

El caso de México ilustra muchos de los debates contemporáneos acerca de las consecuencias de la IED sobre el desarrollo. Desde la década de los ochenta, la apertura del país a las inversiones internacionales hizo posibles importantes transformaciones en las estructuras productivas, mientras ali-

---

nuestra gratitud a Gabriela Gándara, directora de COPCA, y al equipo de profesionistas que trabaja en esa institución, especialmente a Lorenzo Meyer Falcón y a Joana Torrents, por la invitación a compartir una experiencia de trabajo en torno a las Pymes europeas en México. Una parte del capítulo que presentamos en este libro se inspira en las experiencias de esos dos estudios de campo, cuyos resultados fueron presentados públicamente en diversos foros organizados por la Secretaría de Economía. También queremos dar testimonio de nuestro agradecimiento a Gustavo Vega, director del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, por su invitación a realizar la parte relacionada con las empresas japonesas en México. Sin embargo, ninguna de las instituciones o personas mencionadas tiene responsabilidad alguna del contenido de este trabajo.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

geraba el déficit en cuenta corriente (Dussel, 2000). Los sectores automotriz, electrónico, farmacéutico, el turismo y la banca alcanzaron un fuerte desarrollo como resultado de las inversiones norteamericanas y, en menor medida, de las europeas y las japonesas. Al mismo tiempo, debemos señalar que el desempeño de la economía mexicana no ha estado a la altura de las expectativas. Las tasas de crecimiento del país fueron muy modestas, disminuyó el empleo formal y aumentó de manera espectacular el empleo informal, se ampliaron, en lugar de reducirse, las desigualdades en el ingreso y regionales, y no hubo una elevación en los niveles de vida de la mayoría de la población. Los efectos de arrastre de la IED sobre la industria local, así como de un sector a otro, son variados y no nos permiten sacar conclusiones particularmente optimistas. Estos resultados, contrastantes en el mejor de los casos, son objeto de tres grandes tipos de interpretaciones que no son totalmente contradictorios. El primero subraya la falta de consolidación de las políticas de liberalización llevadas a cabo por los países, en este caso México, principalmente en los planos sectorial y jurídico; el segundo insiste en el establecimiento de una economía dual, cada vez menos integrada, a lo largo del proceso de instalación y consolidación de empresas multinacionales en el territorio mexicano. Finalmente, un tercer tipo de aproximación, alimentada por diversas corrientes heterodoxas de pensamiento, tiende a imputar el reducido impacto de la IED sobre el crecimiento de la economía mexicana a la puesta en marcha de políticas liberales con fuerte carga ideológica, alejadas de cualquier aproximación práctica fundada en una estrategia de diagnóstico (Rodrik, 2008), y que integran poco y mal las diversas opciones de las políticas económicas (Giglo, 2007). De esta manera, el papel del impacto de los capitales internacionales en las políticas de desarrollo se ha vuelto el núcleo de los nuevos cuestionamientos, particularmente en México, donde la paradoja de los flujos de capital parece estar presente desde hace más de 20 años.[1]

Este capítulo tiene por objetivo ahondar en las grandes transformaciones que han influido en los flujos entrantes de IED a México en el curso de los últimos decenios. En la primera parte, buscaremos reposicionar la evolución de la IED entrante a México en un contexto más vasto, tomando en cuenta la irrupción de regiones del mundo atractivas para las multinacio-

[1] Esta paradoja reside en que "en general, los países en vías de desarrollo que menos han buscado atraer capitales extranjeros son los que han experimentado un crecimiento más rápido" (Prasad, Rajan y Subramanian, 2007).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

nales. En la segunda parte, una mirada retrospectiva nos permitirá repasar las diferentes fases de implantación de la IED en el país y apreciar la amplitud y los límites de las mutaciones productivas ligadas a la entrada de capitales internacionales. Un tercer apartado esbozará una comparación entre las inversiones provenientes de América del Norte, las de origen europeo y las de Japón. Nos parece importante tocar este aspecto, relativamente poco abordado en la literatura disponible, en la medida en que la naturaleza de las inversiones, su orientación sectorial, su sensibilidad a factores y a políticas de atracción pueden resultar muy diferentes de un país inversionista a otro. En una cuarta parte, trataremos la distribución espacial de las inversiones internacionales; se pondrán en evidencia algunos de los principales determinantes para su localización, así como el efecto que han tenido sobre los equilibrios socioeconómicos regionales.

La información presentada en este texto descansa, por una parte, en la utilización de bases de datos estadísticos de grandes instituciones internacionales (especialmente de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, UNCTAD), mexicanas (Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, RNIE), norteamericanas y europeas (Eurostat), así como sobre un conjunto de entrevistas llevadas a cabo en 2008 con inversionistas extranjeros radicados en México y con funcionarios de diversas instituciones nacionales y extranjeras vinculados con la promoción del comercio y la inversión extranjera.

Sin embargo, es importante subrayar también que los datos estadísticos disponibles sobre la IED[2] no están exentos de debilidades, las cuales tienden a reducir la calidad de los análisis que se pueden llevar a cabo. Así pues, el desglose geográfico del origen de la IED corresponde exclusivamente a los países de primera contraparte,[3] lo que significa que toda inversión realizada en México por una empresa madre, por medio de su(s) filial(es) no residente(s), no está compatibilizada como IED saliente por el país de

[2] Cabe recordar que los flujos de IED se definen como las nuevas inversiones entrantes y salientes durante un año de referencia. Estas inversiones pueden consistir en participaciones en el capital de empresas (*equity capital*), en reinversiones de beneficios (*reinvested earnings*) o en préstamos de corto y largo plazos (*loans*) otorgados por una empresa matriz a filiales extranjeras. Por su parte, los *stocks* de IED se definen como el valor de las inversiones al final de un año de referencia, ya sea que se trate de las participaciones aumentadas de las reinversiones (*equity capital and reinvested earnings*) o del *stock* de deudas (*assets or liabilities*) acumuladas por filiales de una empresa residente.

[3] Conforme a las instrucciones del *Manual de balanza de pagos* del FMI (FMI, 2004).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

donde el financiamiento realmente es originario. Otro límite tiene que ver con la distribución sectorial de la inversión, en vista de que las filiales de sociedades *holdings* se clasifican según la pertenencia sectorial de su cabeza de grupo. Por último, mencionaremos la débil congruencia entre las fuentes estadísticas de los países emisores y receptores de IED, de manera tal que las distorsiones abren un amplio abanico de discusiones (Dussel, 2007).

Pese a los límites de las fuentes estadísticas consultables, la inversión extranjera directa se ha convertido, en los 10 últimos años, en un tema de suma importancia en las políticas de desarrollo y de integración de las economías emergentes. Los debates de la década de 1980, que cuestionaban el impacto de la IED —o más bien la dominación de las transnacionales y de los países desarrollados en el proceso de exportación de capital— sobre el crecimiento económico, el empleo y el bienestar social de los países en desarrollo, tienden a diluirse para dar paso a un consenso: si bien la inversión extranjera no es una condición suficiente para garantizar el crecimiento económico de las naciones receptoras, sí es una condición necesaria, tanto por la relativa debilidad de las fuentes de acumulación de capital disponibles en aquellos países, como por las nuevas exigencias derivadas de la internacionalización cada vez más compleja de los procesos productivos.

TENDENCIAS RECIENTES DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA EN EL ÁMBITO MUNDIAL

Antes que nada, cabe recordar que, a diferencia de las inversiones de portafolio, la inversión extranjera directa supone una relación a más largo plazo, así como un compromiso más intenso entre los inversionistas directos y las entidades residentes de un país, sin importar cuál sea la naturaleza de dichas entidades. Se suele considerar que el inversionista directo tiene un grado significativo de influencia, o la capacidad de ejercerla, en la gestión de la empresa en que invierte.[4]

Un vistazo rápido del comportamiento de las inversiones desde una perspectiva mundial muestra que los flujos de IED obedecen a determinismos macroeconómicos y espaciales que van mucho más allá de las escalas

[4] Lo cual parece hoy menos probable, tomando en cuenta la amplitud adquirida por los Fondos Comunes de Inversión (FCI) y otros fondos privados en la IED (UNCTAD, 2006).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

locales y nacionales. Entre estos megatropismos, tres merecen ser mencionados aquí porque proporcionan un cuadro comprehensivo de las variaciones en los flujos de IED que atañen a América Latina en general y a México en particular. En primer lugar, la parte de las inversiones de las que se beneficiaron los países en vías de desarrollo durante el periodo de 1970 a 2007 creció perceptiblemente, pasó de 24.7 a 28.1% del total de la IED mundial entre la década de 1970 y los años 2000-2007 (UNCTAD, 2008a). Este resultado, sin embargo, varió mucho de un continente a otro. De hecho, Asia fue crecientemente su principal beneficiario ya que entre 2000 y 2007 atrajo cerca de dos tercios del total de la IED en los países en vías de desarrollo (frente a sólo un tercio durante los años setenta). En cambio, hasta fechas recientes, África y América Latina se han visto relativamente poco beneficiadas por el despegue de los flujos de IED desde mediados de la década de los ochenta. En segundo lugar, es conveniente recordar que el crecimiento considerable de las inversiones internacionales fue llevado a cabo por ciertas economías desarrolladas que han sido, en el curso de los últimos 30 años, las principales emisoras y receptoras de IED. Se trata particularmente de los países que participaron en el proceso de construcción de la Unión Europea, los que, hay que tener presente, absorbían aproximadamente 35% de la IED mundial en los años setenta, contra cerca de 50% en la actualidad. La atracción norteamericana de capitales extranjeros se erosionó comparativamente, aunque Estados Unidos y Canadá siguen siendo actores clave para la inversión internacional hacia Europa, Asia, África y América Latina.

Cuadro 8.1. IED mundial entrante según el grado de desarrollo económico de los países (1970-2007)

	1970-1979	*1980-1989*	*1990-1999*	*2000-2007*
Mundo	239 692	927 046	4 020 475	8 329 587
	100.0	100.0	100.0	100.0
Economías en desarrollo	59 215	205 991	1 181 272	2 334 813
	24.7	22.2	29.3	28.0
Economías en transición	0	81	44 019	252 369
	0.0	0.0	1.1	3.0
Economías desarrolladas	180 477	720 974	2 795 184	5 742 404
	75.3	77.8	69.5	68.9

Fuente: elaboración propia con datos de UNCTAD, 2008b

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Finalmente, el tercer factor que se debe considerar en la distribución mundial de la IED concierne a la irrupción de regiones del mundo que durante las últimas décadas se han vuelto atractivas a la inversión internacional por razones geoestratégicas extremadamente diversas. Este es el caso de países de Europa central y oriental (PECO). Desde su apertura a la economía de mercado, acompañada por reformas estructurales profundas, y tras la adhesión de la mayoría de ellos a la Unión Europea, los PECO se han beneficiado con entradas masivas de capital invertidas por las transnacionales, tanto europeas como norteamericanas.[5] También debemos señalar la elevada progresión de la IED dirigida hacia ciertas regiones de África, hacia el Magreb y África austral, principalmente, con el objetivo de acelerar la explotación o el control de recursos naturales considerados como estratégicos a mediano plazo.

En este contexto, marcado tanto por un crecimiento excepcional de la IED desde hace 20 años como por la irrupción de nuevas regiones receptoras en el mundo, América Latina[6] ha experimentado dificultades para mantener su nivel de atracción a pesar de que, desde los años ochenta, la mayor parte de los países de América Latina y el Caribe han realizado importantes transformaciones con el objetivo de atraer capitales privados extranjeros; han procedido a la desprotección y a la liberación de las principales actividades productivas y al retiro del Estado. Además, las décadas de 1980 y 1990 constituyeron un periodo de proliferación excepcional de tratados bilaterales y multilaterales suscritos por países de la región que concedieron importantes ventajas a los operadores extranjeros (UNCTAD, 2006).

Así, durante el periodo 2000-2007 la región no recibió más que 8.7% de la IED mundial y 26% de aquélla, dirigida hacia los países en vías de desarrollo y en transición, es su resultado más mediocre en los últimos 40 años.[7] Las razones de la relativa caída de América Latina en el *ranking* mundial son complejas y varían de un país a otro. Sin embargo, podemos apun-

[5] Antes de 1990, la IED representaba menos de 1% de la formación bruta de capital fijo anual en los 16 países de Europa centro-oriental, pero la proporción pasó a 5.3% y luego a 15.5%, respectivamente, en la década de 1990 y el periodo 2000-2006, lo cual subraya la participación considerable de las transnacionales en la reestructuración de los sistemas productivos nacionales. En el periodo 1995-2006, los PECO han atraído 252 000 millones de euros de los países de la Unión y cerca de 100 000 millones de América del Norte.

[6] Entendida aquí como el conjunto de países de América Latina y el Caribe.

[7] Durante las décadas de 1970, 1980 y 1990 América Latina concentró, respectivamente, cerca de 48, 32 y 34% del total de la IED destinada a los países en vías de desarrollo. Cálculos realizados a partir de datos de UNCTAD, 2008a.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

tar que los inversionistas extranjeros se interesan más bien en el subcontinente por sus recursos naturales, por la importancia de sus mercados nacionales o por su proximidad espacial al gran mercado norteamericano, en fin, por una serie de ventajas comparativas estáticas, y de ninguna manera por sus activos y su *know how* tecnológico (CEPAL, 2006).[8] Más o menos pronunciada, según el país, la paradoja latinoamericana reside en la adopción, generalmente brutal, en comparación con la de otras regiones del mundo en vías de desarrollo o emergentes, de leyes y reglamentos favorables a las inversiones internacionales a lo largo de la década de 1980, pero poco integradas a proyectos coherentes de desarrollo tecnológico en las economías nacionales (Giglo, 2007), que han resultado en una atracción limitada de IED en sectores con poco futuro. Más recientemente, otras razones han participado en el estancamiento de la IED hacia América Latina y el Caribe, entre ellas señalaremos: la prudencia de los inversionistas tradicionales, europeos y estadounidenses en un contexto internacional incierto; el dinamismo todavía limitado por parte de nuevos países inversionistas, ya sea que se trate de naciones desarrolladas o emergentes; la retracción o la reducción, por diversas razones, de las inversiones de algunas transnacionales en el subcontinente, y el retraso latinoamericano en las políticas y estrategias que apuntan a atraer y a seleccionar la IED (Alba *et al.*, 2008).

Es evidente que esta región está lejos de formar un conjunto homogéneo en el plano de los volúmenes, las dinámicas y la naturaleza de las inversiones internacionales que allí se implantan. Desde la década de 1970, México y Brasil captan, entre ellos, una parte importante de la IED de la subregión, entre 45 y 60%, según los periodos considerados, seguidos por Argentina y Chile.

Brasil y México tienen perfiles de IED entrante poco comparables y que no necesariamente compiten entre ellos, como se afirma algunas veces, ya que el origen, la naturaleza y la dinámica de las inversiones internacionales difieren por su historia, por las características de su estructura productiva y por la posición geoestratégica de estas economías en las corrientes de intercambio ahora globalizadas. Aquí nos limitaremos a subrayar que las inversiones norteamericanas representan cerca de dos tercios de la IED entrante a México, solamente 21% en el caso de Brasil; que su integración tecnológica

[8] Mientras que la búsqueda de activos tecnológicos constituye desde entonces la principal vía de integración de los países en vías de desarrollo y emergentes a las cadenas productivas globalizadas y de alto valor agregado.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 8.2. América Latina en los flujos mundiales de IED entrante (1970-2007)

	1970-1979	*1980-1989*	*1990-1994*	*1995-1999*	*2000-2004*	*2005-2007*
El mundo	239 692	927 047	1 009 099	3 011 376	4 126 547	4 203 040
	100	100	100	100	100	100
América Latina-el Caribe	28 184	65 764	80 828	338 831	377 227	295 543
	11.76	7.09	8.01	11.25	9.14	7.03
Argentina	1 306	5 844	15 134	52 997	20 510	16 023
	4.6	8.9	18.7	15.6	5.4	5.4
Brasil	12 698	17 214	7 593	91 624	100 116	68 473
	45.1	26.2	9.4	27.0	26.5	23.2
Chile	591	4 812	6 036	26 431	23 090	28 799
	2.1	7.3	7.5	7.8	6.1	9.7
México	4 474	23 882	27 149	57 926	109 986	64 923
	15.9	36.3	33.6	17.1	29.2	22.0

Fuente: elaboración propia con datos de UNCTAD, 2008b.

y productiva es particularmente elevada en diversos sectores clave como el automotriz, el electrónico, el químico y el del vestido (con inversiones de tipo *efficiency-seeking*), mientras que Brasil más bien recibe inversiones de tipo *market-seeking*, tanto por la amplitud de su mercado interno como por la dinámica que ha engendrado la creación del Mercosur (Giordano y Santiso, 1999). Este fuerte predominio de la inversión estadounidense y de otros países se manifestó de manera muy clara a partir de los inicios de 2008 y 2009, que tuvo un impacto mucho mayor en México que en Brasil, más diversificado y que tiene a China como segundo socio comercial.

El grado de atracción de capitales extranjeros de Argentina ha declinado fuertemente desde inicios del año 2000. El nivel de inflación elevado, las tensiones preocupantes en el sector energético, la débil tasa de inversión nacional y el estado de salud todavía frágil del sector financiero siguen siendo las principales desventajas para la llegada de IED a este país.Chile, en cambio, ha logrado captar una parte significativa de las inversiones internacionales en su subregión a partir de la década de 1990, cerca de 10% durante el periodo 2005-2007, particularmente aquellas provenientes de las pequeñas y medianas empresas (Pymes) de *high tech* y de centros de servicio que nuevas instituciones públicas *ad hoc* están encargadas de atraer (Alba *et al.*, 2008).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Se admite generalmente que la historia de las inversiones directas desde el final de la segunda Guerra Mundial experimentó tres fases distintas. La primera, que cubre de la década de 1950 a la de 1970, se caracterizó por la predominancia de las inversiones verticales, provenientes casi exclusivamente de las grandes economías dominantes del norte y principalmente motivadas por el control y la explotación de los recursos naturales. El segundo periodo, desde el comienzo de la década de 1970 hasta mediados de la de 1980, estuvo marcada por una progresión de las inversiones horizontales dentro del sector manufacturero, dinamizadas por la búsqueda de nuevos mercados y la evasión de las barreras arancelarias y no arancelarias. Los flujos de IED se orientaron entonces mayoritariamente hacia los países desarrollados, así como hacia un pequeño número de nuevos países industriales, asiáticos en particular. A partir de mediados de la década de 1980, se abrió una tercera fase, durante la cual las inversiones directas en el extranjero experimentaron un crecimiento mundial considerable que atestiguó una internacionalización acelerada de la producción y una interdependencia de las economías nacionales, provocada en gran parte por la actividad de las grandes firmas transnacionales de los países desarrollados —y, desde hace algunos años, de las firmas originarias de los países emergentes (UNCTAD, 2006). Durante ese periodo, la fragmentación de los procesos de producción se generalizó, favoreciendo así las inversiones verticales, mientras que la internacionalización del sector de los servicios, especialmente de los servicios no intercambiables, condujo a un alza espectacular de las inversiones horizontales.

En la primera parte de la década de 1980, los flujos anuales de IED salientes se elevaban a 44 000 millones de dólares, para establecerse en 142 000 millones durante los cinco años siguientes. En el periodo 2000-2004, estos flujos anuales representaban cerca de 800 000 millones de dólares —en 2006, se alcanzaba el monto de 1.2 millones de millones, cercano al año récord (1.24 millones de millones en 2000).

En el largo plazo, el origen regional de los flujos de inversiones internacionales se ha modificado de manera sensible. En primer lugar, la Unión Europea se impuso como el exportador principal de IED a escala mundial: de 43% en la década de 1970 a 58% en los años 2000-2006. En segundo lugar, los países en vías de desarrollo —principalmente los emergentes— se han convertido en actores importantes de la internacionalización de la producción: representan 14% de la IED mundial en 2006 contra apenas 2% en la década de 1970. En cambio, la participación de América del Norte y de Japón en los flujos de IED mundial se ha estancado netamente en las úl-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

timas décadas; la de Estados Unidos pasó, así, de 50 a 24% entre 1970 y 2000, y esta ralentización en la participación mundial de los flujos de IED se aceleró tras la firma del Homeland Investment Act (HIA, 2004) que ofrecía una deducción fiscal a la repatriación de los beneficios de las transnacionales norteamericanas y que, de alguna forma, desincentivaba la reinversión de los mismos en los países de destino u otros.

La misma tendencia afecta a la repartición de los *stocks* de IED en el mundo, cuya progresión se aceleró a partir de 1985. En 1980, la Unión Europea acumulaba 35.5% de los *stocks* de inversiones mundiales en el extranjero, contra 51.5% en 2006; y Estados Unidos pasó en esas mismas fechas de 35.9 a 19.1 por ciento.

Tomada en su conjunto, la Unión Europea es entonces el principal inversionista internacional, aunque los flujos intraeuropeos tienden a ocupar un lugar creciente en el total de la IED. Dicha tendencia proviene del refuerzo de las dinámicas de integración de los sistemas productivos nacionales —hasta la década de 1970, éstos se encontraban fuertemente compartimentados—; por la baja de los costos de transacción en el interior de Europa y el emplazamiento de políticas llamadas de convergencia —que apuntan a armonizar el entorno de negocios y las dinámicas de crecimiento entre los países—, así como por la ampliación de la UE, pues las diferentes fases de extensión suscitaron de manera regular IED de anticipación, y luego de reajuste, en dirección a los nuevos miembros. De esta forma, la proporción de las inversiones intraeuropeas, del orden de 50% durante la década de 1990, pasó a ser de más de 60% en los años 2000.

Globalmente, la participación de Europa en la IED hacia América Latina declinó desde principios de la década de 2000, en beneficio de las inversiones estadounidenses y canadienses, pero también de algunas firmas latinoamericanas para las que la internacionalización fue primero orientada en la región (CEPAL, 2007).

LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN MÉXICO

Antecedentes

La importancia histórica del capital extranjero y de las comunidades empresariales originarias de diversas regiones del mundo es un hecho extensamente conocido y documentado en el caso de México. Su configuración

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

económica contemporánea lleva las huellas, todavía visibles, de una acumulación dominada por las inversiones de operadores europeos, norteamericanos y asiáticos privados en los sectores minero y energético, agrícola y ganadero, textil, papelero, del transporte, del comercio al mayoreo y al menudeo, etc. (Haber, 1992). En vísperas de la Revolución, más de dos terceras partes del *stock* de capital fijo del país se encontraban en manos de inversionistas internacionales. El arraigo nacional de este capital tuvo lugar en distintos periodos clave de la historia del país, ya fuera gracias a procesos de *autoctonización* de una parte de las comunidades extranjeras (el caso de los *bercelonnettes* es uno de los más ilustrativos, pero también concierne a los sirio-libaneses, o a los originarios de diversas regiones de España que dominaron el comercio en el siglo XIX, etc.), a disposiciones constitucionales que impusieron a partir de 1917 el control nacional de los recursos naturales o a la ola de nacionalizaciones y expropiaciones decretadas por el gobierno de Lázaro Cárdenas durante la década de 1930. En los decenios siguientes, la llegada de capitales extranjeros permaneció por largo tiempo estimulada por el establecimiento de protecciones comerciales que obligaban a los operadores internacionales a implantarse directamente en México para sacar partido de su mercado interno.

El estudio de los flujos anuales de IED entrante de 1970 a 2007 (gráfica 8.1) indica claramente que la década de 1980 constituye una ruptura, un periodo marcado al principio por el ahondamiento de la crisis del modelo de industrialización por sustitución de importaciones y después por una apertura creciente a los capitales extranjeros, que desembocaría en 1994 en la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Durante la década de 1970, las múltiples restricciones impuestas a la entrada de inversiones internacionales a México, sobre todo la ley de inversión extranjera del gobierno de Echeverría (1973), limitaron su monto a un promedio de aproximadamente 500 millones de dólares.

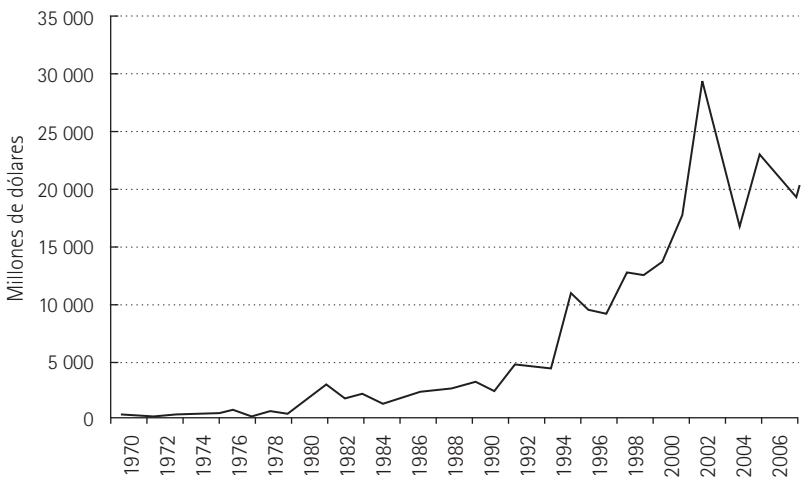
Como consecuencia de la adopción de una serie de medidas económicas y reglamentarias,[9] la década siguiente fue mucho más favorable para el desarrollo de la IED entrante, en particular en los sectores automotriz, de la

[9] Fin de la autorización previa para IED inferior a 50% del capital de las empresas que se volvieron a comprar, apoyo a la IED con más de 50% de capital en sectores prioritarios (1984). Flexibilizaciones ulteriores vendrán a completar esta primera apertura (1989 y 1993, particularmente). La ley de 1993 reafirmará definitivamente esta apertura, permitirá la implantación, sin autorización especial, de capitales extranjeros sin límite máximo de parte de capital total y sin restricciones territoriales.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

industria química, de los productos agroalimentarios y de los bienes de consumo manufacturados. A la creación de empresas y al crecimiento de las capacidades de producción existentes en estos sectores, se agregó la adquisición de empresas reprivatizadas a finales de la década de 1980. El pacto de estabilidad económica, establecido a finales de 1987 y que duraría cerca de 10 años, bajo diversos nombres, le confiere a las inversiones internacionales, generalmente concentradas en la industria maquiladora del norte del país, un papel estratégico en el financiamiento del desarrollo económico (Gurría, 1994). En todo caso, fue a partir de la firma del TLCAN cuando el capital internacional levantó realmente el vuelo y cambió de naturaleza; pasó de la compra de empresas paraestatales de los años previos a una fase de inversión de tipo *greenfield* o de inversiones creativas. Durante el periodo de 1995-1999, éstas representaron dos tercios de la IED entrante a México y se concentraron principalmente en la maquila, la distribución a gran escala, el sector financiero y la manufactura de exportación.

Entre 1996 y 2000, la progresión de la IED fue particularmente pronunciada; pasó de 10 000 millones a 30 000 millones de dólares anuales debido al efecto, por una parte, de una fuerte aceleración de la integración de ciertos segmentos del sistema productivo mexicano a la economía estadounidense (en particular, en los sectores automotriz y de la electrónica) y,



Fuente: elaborado a partir de las estadísticas de la Secretaría de Economía, diversos años, CNIE, RNIE.

Gráfica 8.1. Inversión extranjera directa entrante en México, 1970-2007.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

por otra parte, de una progresión significativa de las inversiones europeas hacia sectores más bien orientados al mercado nacional. Durante esta fase, marcada por una fuerte intensificación de la entrada de capitales internacionales, aparecieron las debilidades de las políticas públicas mexicanas, menos preocupadas por la naturaleza y las dinámicas (de empleo y de integración tecnológica, particularmente) de las inversiones entrantes, que por el crecimiento de su volumen total (Alba *et al.*, 2008). El impacto de la IED sobre la creación de puestos de trabajo resultó relativamente limitado, de manera que el subempleo y las actividades informales urbanas crecieron aceleradamente (Alba y Labazée, 2007). A diferencia de algunos países asiáticos, India principalmente, la apertura de México a los capitales extranjeros fue particularmente rápida y poco regulada,[10] de manera que ninguna política pública se encargó de ligar las inversiones internacionales a las actividades productivas ya presentes en el territorio.

Con todo, en los últimos años, el debate sobre la utilidad intrínseca de la IED en el desarrollo nacional ha perdido parte de su vigor y tiende a ser relevado por tres cuestionamientos no menos complejos. El primero remite a los entornos macroeconómicos, fiscales, políticos, sociales, etc., adaptados para atraer a los capitales extranjeros. El segundo atañe a la definición de políticas públicas capaces de orientar las decisiones de localización espacial de las empresas. El tercero, todavía poco profundizado, tiene que ver con la calidad de la IED, es decir, con la atracción de capitales compatibles con estrategias de innovación y desarrollo tecnológico, portadoras de crecimiento a mediano y largo plazo, y capaces de mejorar el capital humano, el conocimiento, las cualificaciones y el bienestar de las poblaciones. En pocas palabras, al igual que muchos de los países emergentes y en transición, México ya no puede limitarse a medir el volumen de la IED entrante anual, sino que tiene también que evaluar el contenido cualitativo y las repercusiones de las inversiones. Desde esta perspectiva, la IED es considerada como una palanca indispensable para la inserción de largo plazo de las naciones emergentes en el entorno internacional, como una fuente de empleos calificados y como una posibilidad de adquirir nuevas tecnologías. Por ello, la competencia a escala mundial para atraerlas, si bien no es reciente, se ha incrementado fuertemente en los últimos años.

[10] Para una comparación de los modos de apertura y sus efectos diferenciados sobre las dinámicas industriales de México, Brasil e India, véase Estrada y Labazée, 2004.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Comportamientos de la inversión extranjera directa en México

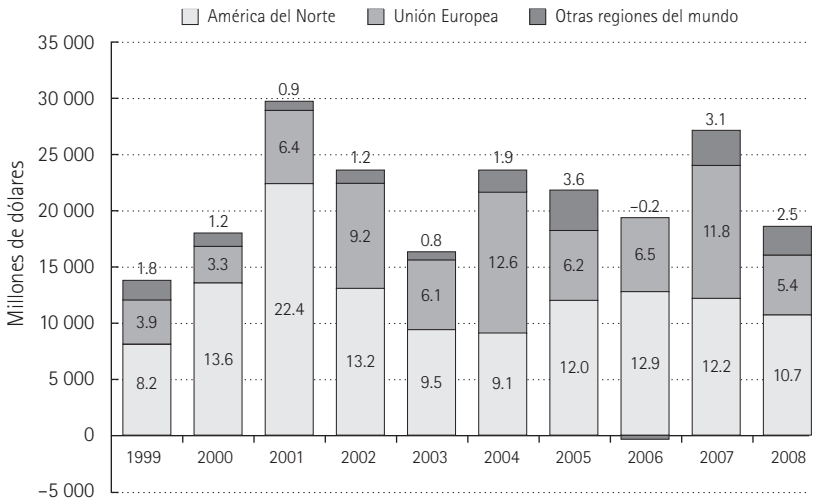
Pocos trabajos han sido orientados a estudiar los diversos comportamientos que presentan los países que invierten en México. Ese déficit analítico, que va más allá del caso mexicano y nos remite a las ambiciones universalistas de las teorías disponibles sobre los determinantes de la IED, constituye una desventaja seria para toda aproximación comprehensiva de las estrategias nacionales de inversión de las firmas de los países desarrollados. Sin embargo, podemos extraer tres constataciones generales, relativas a las evoluciones de largo plazo de las IED según su origen o procedencia. Primero, el porcentaje correspondiente a capitales de origen norteamericano progresó claramente a partir de la firma del TLCAN; su papel dinamizante fue muy superior a los efectos de otros tratados hechos algunos años después (como, por ejemplo, el realizado con la Unión Europea) (Alba *et al.*, 2008). De hecho, desde 1994, aproximadamente dos terceras partes de la IED que entraron a México provenían del poderoso vecino del norte. Por otro lado, desde mediados de los años noventa, el monto de la IED europea en México ha sido relativamente modesto, tomando en cuenta el potencial industrial de este país, así como el monto de los capitales invertidos en América del Sur, principalmente en Brasil y en Argentina. Lo que puede llamarse la dinámica Mercosur provocó un importante cambio en el comportamiento de las transnacionales europeas: Alemania, Reino Unido, Países Bajos y Francia fueron los más activos en esta zona, mientras que España repartió sus inversiones entre ésta y México. Finalmente, debemos subrayar la importancia recientemente adquirida por nuevos inversionistas internacionales, principalmente asiáticos, en las entradas de capitales internacionales.

El comportamiento empresarial tiene diferencias sustantivas según el país de origen. Por ello, en los siguientes párrafos, mencionaremos algunos de los rasgos distintivos de la inversión estadounidenses, la más estudiada hasta ahora, para luego ahondar en las peculiaridades de la inversión europea y japonesa.

La inversión norteamericana

En lo que concierne a México, América del Norte (gráfica 8.2) es su principal fuente de IED, ya que representa casi 58.4% del total de los capitales que

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



Fuente: elaborado a partir de las estadísticas de la Secretaría de Economía, DGIE-RNIE, 2009.

Gráfica 8.2. Inversión extranjera directa norteamericana y europea que entró a México, 1999-2008.

ingresaron al país durante el periodo 1999-2008. De esta inversión, 95% es estadounidense, por lo que se puede observar que, tan sólo de su vecino del norte, proviene más de la mitad de todas las inversiones internacionales que ingresaron durante este lapso al país.

Los flujos de inversión provenientes de Estados Unidos se concentran principalmente en la región norte del país y en específico en los estados fronterizos, a los cuales se orientó 30.5% de la inversión estadounidense en el periodo mencionado anteriormente. En contraste, en otras regiones del país, especialmente el sur y el sureste, la industria norteamericana estuvo muy poco presente. El principal motivo de esta distribución se deriva, básicamente, de la naturaleza de sus implantaciones industriales, ya que, en su búsqueda de eficiencia, los capitales norteamericanos tienden a ubicarse en las proximidades tanto del mercado como de sus casas matrices.

La distribución sectorial de las inversiones norteamericanas, como consecuencia de la integración productiva engendrada por el TLCAN, se orienta en buen porcentaje en la industria manufacturera en general (46.3% de la IED de la presente década) y en la de automóviles y de partes automotrices en particular, donde se concentra la base de las inversiones del sector

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

productos metálicos, maquinaria y equipo.[11] Los servicios financieros y el comercio constituyen, después de la industria, los principales destinos de la inversión norteamericana (27.3 y 11.4% de los flujos de IED en todo el periodo). En el sector comercial las luchas de influencia entre los gigantes europeos y estadounidenses involucrados en el gran comercio, iniciadas a principios de 1990, resultaron ventajosas para los operadores norteamericanos, en particular para Wal Mart, cuya influencia sobre los proveedores de bienes de consumo básico (alimentos, ropa, detergentes, pequeño equipo doméstico) se ha reforzado considerablemente (Durand, 2009). Cabe destacar también que, en general, la industria norteamericana tiene un tamaño promedio más elevado que otras industrias (por ejemplo, la europea) lo cual facilita su expansión hacia el extranjero.

Con relación a la movilización de recursos, las multinacionales estadounidenses y canadienses desarrollan estrategias de reinversión de los beneficios y de las transferencias entre establecimientos de un mismo grupo. Por consiguiente, los flujos de nuevas inversiones representan menos de 50% de la IED acumulada desde principio de la presente década.

La inversión europea

La inversión europea es la segunda fuente principal de IED en México, ya que representó 33.7% del total de los capitales entrantes durante el periodo 1999-2008. Entre los países de la Unión Europea, España y Países Bajos son los dos principales inversionistas, que representan 44.3 y 31.5% del total de la IED europea en México, respectivamente. Le siguen Reino Unido y Alemania.

A diferencia de la inversión estadounidense, el porcentaje de capitales que destina la Unión Europea a los estados fronterizos es muy baja y únicamente representa 13.3% del total de sus inversiones en el país (RNIE, 2009). De igual forma, existe una dispersión global más elevada de sus capitales. Europa está claramente más presente que Estados Unidos en la región centro de México y, en particular, en el Distrito Federal y el Estado de México, donde el porcentaje de sus montos invertidos —con respecto a

[11] El sector productos metálicos, maquinaria y equipo representa 49.9% de la IED manufacturera de Estados Unidos en México, contra 32.3% solamente en el caso de Europa (Base de datos RNIE, periodo 1999-2008).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

la inversión total realizada en ambas entidades— representa 74 y 60.7%, respectivamente. De igual forma, en las regiones sur, sureste y Pacífico (particularmente en el estado de Jalisco, la IED europea y norteamericana destina 3 y 2% de sus montos, respectivamente) la presencia de la inversión europea es mucho más amplia que la norteamericana.

La principal motivación que lleva a que las transnacionales europeas se localicen en estas regiones es su búsqueda de zonas con una fuerte concentración de población. En este sentido, podemos apreciar que, a diferencia del caso norteamericano, la inversión europea que ingresa a México se encuentra en su mayor parte orientada hacia el mercado interior. Conociendo las características que motivan la localización geográfica de la inversión, no es sorprendente que muchos trabajos le asignen al poder de adquisición regional por una parte, y a la densidad y calidad de los factores de producción por otra, papeles igualmente determinantes en la atracción de IED (Mejía, 2005).

La naturaleza de los recursos movilizados por los países de la Unión Europea es variable de acuerdo con cada país, sin embargo, el porcentaje de nuevas inversiones —en comparación con las de las multinacionales norteamericanas— es en promedio mucho más elevado, y llega a cerca de 80% en el caso de España, el principal operador europeo en México, y aproximadamente 95% en el caso del Reino Unido. En este sentido, Europa parece estar todavía en una fase de constitución de un abanico de oportunidades estables, mientras que América del Norte se encuentra en una lógica de inversión autosostenida, consecuencia del rendimiento de los capitales ya implicados en el país.

En el plano sectorial las inversiones europeas se muestran más dispersas que las norteamericanas, especialmente en lo que concierne a los sectores del transporte, las telecomunicaciones, la construcción, la hotelería y los bancos, en los cuales se han impuesto las inversiones españolas (Buisán y Espinosa, 2007). Con relación a los comportamientos de esta inversión, podemos observar que Europa dispone de un importante tejido de micro y pequeñas empresas poco aptas para internacionalizarse (en especial cuando se encuentran alejadas de sus propias fronteras)[12] y, en comparación con Estados Unidos, cuenta con un porcentaje menor de trasnacionales por

[12] Según Etermad y Wright (2003) la internacionalización de las Pymes europeas no se produce, salvo en casos excepcionales de empresas tipo *born global*, más que dentro de las fronteras de la Unión Europea o a la proximidad inmediata de ella en el caso de las empresas alemanas que invierten en Europa del Este.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

habitante (0.72 empresas por cada millón de habitantes de la actual Unión Europea contra 1.44 en Estados Unidos). Esta estructura particular del empresariado europeo se explica sobre todo por la fragmentación y la desigualdad de los tejidos manufactureros de cada país, y al hecho de que, por su parte, ellas mismas están ligadas al tamaño limitado de los mercados nacionales y a su cierre relativo hasta periodos recientes. Sin embargo, también vale la pena hacer la acotación de que las conductas de internacionalización que las empresas europeas presentan son muy diversas; esto en razón tanto de su localización espacial como de su historia e incluso de las proximidades culturales que cada uno de los países mantiene con el resto del mundo.

Como ejemplo de estos nexos derivados de las proximidades culturales, podemos observar la atracción actual entre India y Asia y las transnacionales británicas, la cual se relaciona con la connivencia entre las redes y las élites, políticas y de negocios en esas dos regiones del mundo en la era colonial. De la misma manera, la intensificación de las inversiones europeas en el espacio mediterráneo es sostenida, desde principios de siglo, por redes político-financieras establecidas después de la segunda Guerra Mundial (Hibou, 1999). Asimismo, el papel de México en la internacionalización de la economía española a partir de la década de 1980 se explica, al menos en parte, por la densidad y la historicidad de los lazos culturales, en tanto que la falta de lazos de la misma naturaleza con Asia y Europa del Este explican la ausencia de la gran industria española en la actualidad. Esto no impide que casi todas las transnacionales de los grandes países europeos estén presentes en México desde hace mucho tiempo, frecuentemente desde la era de la industrialización por sustitución de importaciones. Entre los numerosos casos de grandes grupos europeos arraigados en México, figuran los mayores alemanes de la química y la farmacéutica: Basf, Química Hoechts, Bayer, así como Siemens y Volkswagen. Entre las empresas francesas dominan Danone, Renault y Axxa. Entre las suizas destacan Nestlé, Ciba Geigy y Novartis. Los principales grupos británicos son British American Tobbaco, Glaxo y Shell (estos dos últimos en asociación con capitales holandeses). En cuanto a los Países Bajos, Philips y Unilever son las más importantes, aquí, una vez más, en asociación con capitales británicos. A ellas habrá que añadir la adquisición a principios de 2010, por parte de Heineken, de la mayor parte de las acciones de FEMSA en el sector de la cerveza.

España es, sin embargo, quien ha creado durante los últimos años los flujos de IED europeos más importantes. Si bien este país ha estado presen-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

te desde hace varios siglos, la inversión de ese origen toma fuerza cuando ocurre el proceso de reprivatización de la banca y se abre el sistema financiero a la inversión extranjera directa. De la misma forma, es posible detectar un cierto paralelismo entre un aumento de estas inversiones españolas en México y un crecimiento menos acelerado en otros países de América Latina, probablemente como resultado de crisis económicas en algunos de ellos y la presencia de gobiernos que cuestionan los beneficios de la inversión extranjera directa. Además del sector financiero, el sector turístico, la construcción de vivienda, la energía, las telecomunicaciones y, recientemente, la esfera inmobiliaria han sido los principales impulsores de la presencia de empresas españolas en el país. Sus inversiones cuentan, por lo general, con la participación de grandes empresas —BBVA, Santander, Endesa, Telefónica-Movistar, Gas Natural, Grupo Riu, Grupo Barceló, Sol Meliá, Fadesa, Grupo Lar, OHL, entre otros. Al analizar el número de comercios ibéricos que participan en las inversiones en México, suma un total de 2 740 empresas, y al cruzar esta información con los sectores se puede comprobar que son muy pocos los que hacen los grandes montos. En total, 489 empresas españolas han invertido en los sectores de electricidad y agua, transporte, comunicaciones y servicios financieros en este periodo, mientras que 1 836 de ellas han destinado menos de 3 millones de dólares,[13] por lo que podemos concluir que 67% de las inversiones son de menor monto. A pesar de todo lo anterior, España es el principal inversionista europeo en el país y el que cuenta con el mayor número de empresas, tanto pequeñas como grandes.

La inversión japonesa

Las inversiones japonesas en México tienen características que las distinguen claramente de aquellas provenientes de países de América del Norte o de Europa, tanto en el plano sectorial y espacial, como en cuanto a su naturaleza y a la dinámica de sus multinacionales.

Una primera característica está ligada a la concentración de la IED japonesa en una pequeña cantidad de actividades. Así, en el periodo de 1996 a

[13] Estas cifras del análisis de las estadísticas de IED europea por sector y por montos totales fueron proporcionadas por la Dirección General de Inversión Extranjera de la Secretaría de Economía (CNIE, 2006).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

2007, 92% de la IED japonesa se orientaba hacia las industrias manufactureras. Debemos agregar además que la IED japonesa está muy poco diversificada en las actividades manufactureras. La cadena de actividades automotriz y de partes automotrices representa ella sola casi 80% de las inversiones japonesas en México. La otra actividad industrial predominante es la electrónica.[14]

Una segunda característica, pero que deriva directamente de la fuerte especialización sectorial de la IED japonesa, concierne a su localización. De hecho, cerca de 95% de la IED se sitúa en tan sólo cinco de los 32 estados de México. En primer lugar está el Distrito Federal, el cual concentra dos tercios de la inversión japonesa, pero su peso tiende a bajar desde hace algunos años, fenómeno ligado al reforzamiento de los otro cuatro estados receptores de inversiones en el sector automotriz y de la electrónica: Aguascalientes en lo que concierne a Nissan (cerca de 50% de la IED japonesa desde mediados de los años 2000), Baja California, Chihuahua y Nuevo León (ellos también, destinatarios de IED para el sector automotriz).

Una tercera característica de la IED japonesa en México es que, a fin de cuentas, descansa sobre pocas empresas de gran tamaño. Entre 300 y 320 empresas con base en México disponen de inversiones extranjeras. Encontramos, pues, pocas Pymes japonesas implantadas en México, y aún menos Pymes independientes de los grandes grupos de la industria automotriz japonesa (Jetro México, 2000).

Clasificadas según su tamaño, las principales transnacionales japonesas que trabajan en México son Nissan (clasificada en el lugar 14 entre las 500 más grandes empresas mexicanas e implantada en México desde 1966), Toyota Motor Sales (lugar 82), Honda (91), Sony (120), seguidas por Mazda, Panasonic, Suzuki y Tokio Marine (única empresa japonesa de servicios en la lista de las grandes compañías de seguros). Entre las más antiguas también encontramos a Toshiba (1966), Mitsubishi (1971) y Hitachi (1972).

Si nos referimos ahora a la naturaleza y a la dinámica de la IED japonesa, debe ser notado que las transnacionales japonesas del automóvil tienen por objeto vender al mismo tiempo en el mercado nacional y exportar hacia los países vecinos, mientras que las de la electrónica están básicamente orientadas hacia el mercado norteamericano. Su presencia en los estados de

[14] Para un estudio detallado de la industria maquiladora japonesa en el sector electrónico, puede consultarse Lara, 1996; Gregory, 1985; Borja, 1997; Kerber y Ocaranza, 1989.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Baja California, Chihuahua o Nuevo León está motivada por su proximidad al mercado estadounidense, por su disponibilidad de mano de obra calificada a bajos precios y por la presencia de otras empresas japonesas, un factor importante de atracción de más empresas, como lo muestra también el caso de Nissan en Aguascalientes.

Debemos subrayar que muchas inversiones japonesas en México se hicieron a partir de implantaciones norteamericanas (70% del capital de las empresas japonesas en México, según Jetro México, contra 20% de capital invertido directamente desde Japón). Esto tiene diversas consecuencias importantes: falta de registros acerca del capital japonés en México, preferencia marcada por los estados fronterizos debido a la proximidad geográfica y la elaboración de estrategias ligadas a las dinámicas del mercado estadounidense.

Podemos esbozar rápidamente algunas diferencias destacables en los comportamientos de los inversionistas japoneses, europeos y norteamericanos sobre el mercado mexicano. Por una parte, en lo que concierne a las características sectoriales, podemos ver que Estados Unidos y Europa disponen de una diversidad de actividades muy superior a la de Japón, particularmente en los servicios, los bancos (rubro en el que Japón se encuentra totalmente ausente) y la industria misma. Por otra parte, como hemos visto, la inversión norteamericana ha nutrido intensamente a la industria maquiladora, por la proximidad de la frontera, mientras que los países europeos se localizan frecuentemente en el centro y centro-oeste, no muy lejos de las grandes ciudades de México que son sus mercados principales. Japón ofrece una situación intermedia, con importantes instalaciones fronterizas, pero con un crecimiento considerable de las inversiones en Aguascalientes desde hace algunos años.

Otra diferencia importante está ligada al peso elevado de algunas transnacionales japonesas del automóvil. La situación es relativamente diferente en relación con Estados Unidos y Europa que dirigen a México una proporción más elevada de Pymes. La endogeneidad de las cadenas productivas es más importante en el caso japonés, para el cual es raro que sus pequeñas empresas se aventuren por su cuenta en el mercado mexicano.

Se pueden establecer tres momentos de flujos importantes de inversión japonesa en México. El primero se dirige al sector automotriz con la instalación de Nissan en 1966, y de varios proveedores de partes automotrices en Cuernavaca, para producir automóviles y componentes destinados al mercado interno. El segundo flujo de inversiones se inicia a finales de la

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

década de 1970 y cobra auge desde mediados de la década de 1980 en los sectores electrónico y automotriz. Las inversiones en la industria eléctrica, en especial en la fabricación de televisores, se realizan en los estados norteños. Estas empresas están ligadas al esquema de la industria maquiladora de exportación en una lógica de producción transnacional dividida, en la que la parte intensiva en capital se lleva a cabo en Estados Unidos y la parte intensiva en trabajo se ejecuta en México.

La concentración de industrias eléctricas japonesas en Tijuana en este periodo, tales como Hitachi, Sanyo, Sony y Matsushita y otras de menor tamaño, se explica por varios factores: la proximidad de las plantas japonesas instaladas en California con las que tienen una complementariedad productiva y aprovechan las ventajas de la aglomeración; la ubicación en la cuenca del Pacífico, con su potencial de vinculación entre Asia, la zona de América del Norte y América del Sur; la posibilidad de que los directivos de la empresa puedan vivir en Estados Unidos y trabajar en México; la existencia de una fuerza de trabajo mucho más barata que en Estados Unidos y, además, sin sindicatos o dependiente de organizaciones que no representan problemas laborales para las empresas.

Las inversiones en el sector automotriz durante esta oleada tienen lugar en el centro, el occidente y el norte del país. La mayor parte de estas industrias fueron concebidas para una producción destinada a la exportación, principalmente al mercado de América del Norte. Después del acuerdo de cooperación entre México y Japón ha habido nuevas inversiones que se orientan principalmente al sector comercial.[15]

El tercer flujo de inversión japonesa es impulsado por el TLCAN cuyas reglas de origen imponen ciertos requerimientos de contenido nacional a las empresas que deseen producir sin aranceles para el mercado de América del Norte. La proporción en el monto de la inversión en la década de 1990 sería de cerca de tres provenientes de sus filiales de Estados Unidos por una proveniente de Japón (Nakahata, 2009; Nakano, 2009).

La inversión japonesa ha sido importante para México tanto por los empleos que ha creado como por la influencia que ha tenido en la atracción de proveedores japoneses y mexicanos, en la capacitación técnica, en las exportaciones y en los sistemas de organización del trabajo. En el año 2000, las empresas niponas empleaban a poco más de 130 000 personas y contri-

[15] Para un análisis de la relación entre México y Japón en los últimos años véanse Kerber, 2008; Falck, 2008.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

buían con tres de cada 100 empleos formales en la industria manufacturera (Jetro México, 2000; Falck, 2008).

Además, ha habido también una influencia directa —y otra indirecta o triangulada— del peculiar modelo japonés de administración y organización del trabajo, tanto en la industria automotriz como en la electrónica. Aparte de los métodos de gestión utilizados por las empresas japonesas en México, estos sistemas llegaron de manera triangulada por la influencia que tuvieron en la industria automotriz de Estados Unidos desde 1980 (Ortega, 2003). Las filiales de las empresas automotrices estadounidenses que llegaron a México buscaron introducir y adaptar algunos de los elementos del nuevo paradigma productivo a las condiciones de México.

Por su parte, las empresas japonesas instaladas en México están teniendo influencia en los sistemas de organización en algunas empresas mexicanas, ya sea por el ejemplo exitoso que presentan o por medio de algunos proveedores y subcontratistas. En particular, Nissan ha experimentado una transición de un modelo de tipo "fordista", muy desarrollado en sus fábricas de Cuernavaca, a un modelo de producción flexible, desarrollado en su sede de Aguascalientes en el transcurso de los años noventa. Este cambio fue radical, tanto en el plano de las tecnologías y el papel de la innovación, como en el de las relaciones de trabajo y de la organización interna de la producción. Esta transición, incontestablemente inaugurada por las empresas japonesas, fue rápidamente imitada por otras industrias automotrices (General Motors, por ejemplo), así como por diversos sectores no automotrices.

En el plano tecnológico, la inversión japonesa en la industria automotriz mexicana estuvo marcada por importantes innovaciones en las fábricas del centro-occidente, innovaciones que habían estado hasta entonces reservadas a las fábricas de las regiones del norte. El control informático y la producción asistida por computadora fueron introducidos en Aguascalientes, por ejemplo, a mediados de 1990, lo que dio como resultado una mejor calidad de la producción y una mayor flexibilidad en la gama de productos fabricados. Desde finales de la década de 1990, las instalaciones de Aguascalientes contaban con cuatro veces más robots que las de Cuernavaca. En el plano de la organización de las actividades, debemos a esas mismas industrias experimentar con el *just in time* que fortaleció la proximidad espacial y la integración de las empresas subcontratadas.

Estas innovaciones organizacionales tuvieron un profundo efecto sobre el paisaje productivo de la industria automotriz en México y fortalecieron

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

la integración espacial (proximidad de proveedores de primer y segundo niveles). El sistema inteligente de ensamblado, adoptado por Nissan, también permitió diversificar la producción de modelos y, por lo tanto, adaptar, de manera casi inmediata, la producción a la demanda nacional e internacional. Este punto es importante ya que fue esta adaptación la que le permitió a la industria japonesa pasar de la producción para el mercado nacional (el caso de la fábrica de Cuernavaca) a la producción dirigida a América Latina y a América del Norte (el caso de Aguascalientes).

En lo que concierne a la mano de obra, la polivalencia de los puestos de trabajo se desarrolló en ese mismo momento gracias al fomento del trabajo en equipo, a la popularización de la formación de empleados, al establecimiento de primas e incentivos a la productividad. Desde entonces, la mayor parte de las industrias funcionan con base en ese modelo flexible, no solamente en las armadoras, sino también con los grandes proveedores.

Otra influencia que se empieza a notar es por medio del Programa de Desarrollo de la Industria de Soporte del Sector Automotriz que Jetro realiza desde 2002. Su objetivo es elevar la competitividad de las empresas mexicanas para que puedan ser proveedoras confiables de autopartes que satisfagan los requerimientos de las empresas japonesas establecidas en México. El procedimiento consiste en visitar las empresas, invitar a expertos japoneses que trabajan en JICA para que asesoren a las empresas, preparar encuentros específicos comprador-proveedor, organizar visitas de empresas mexicanas destacadas a empresas japonesas, enseñar a las empresas mexicanas cómo negociar con las japonesas y hacer un seguimiento del proceso. Jetro ha visitado hasta ahora 70 empresas mexicanas de las que se han derivado seis contratos o inicio de negocios.

A pesar de todos estos proyectos, las empresas japonesas establecidas en México, como en general todas las demás, han sido severamente afectadas en su mercado por la crisis mundial debido a su fuerte vinculación con la economía de Estados Unidos;[16] vinculación ya sea por medio de las exportaciones de productos fabricados por el sector automotriz o de los ensamblados por el sector electrónico de México.

Los fabricantes de electrónica de consumo de todo el mundo fueron severamente afectados desde 2008, cuando la crisis económica hundió la demanda de televisores y teléfonos móviles. Empresas japonesas como Sony, Panasonic y Sharp sufrieron un golpe adicional cuando la fortaleza

[16] En 2009, 71.4% de los vehículos se exportó a Estados Unidos (AMIA, 2009).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

del yen hizo a sus productos menos competitivos en el extranjero. Para tratar de contrarrestar la situación, las principales respuestas de estas empresas han sido la congelación o postergación de nuevas inversiones, el despido de personal, los paros técnicos por algunos días desde 2008 y sobre todo en 2009 y, en pocos casos, el cierre de algunas plantas ensambladoras para concentrar la producción en otras.

Sony está en proceso de recortar 16 000 empleos y de reducir su red de 57 plantas de fabricación en 10% para sobrevivir a la crisis financiera. Anunció que cerraría otras cinco fábricas en 2009, incluyendo una de televisores de pantallas planas en Mexicali, Baja California, la cual afectaría a 600 trabajadores. Las operaciones de esta planta se concentrarían en otra que tiene en Tijuana. Hitachi, dedicada a la fabricación de televisores, con dos plantas en México y años de tradición en Tijuana, indemnizó a sus trabajadores y cerró operaciones el 1 de agosto de 2009. Desde 2008 la empresa comenzó a recortar personal a causa de la crisis económica. En 2007, Hitachi empleaba a 3 100 personas, fabricaba televisores análogos y después incursionó a los de LCD y de plasma. Esta misma empresa ya había anunciado desde 2008 el cierre en El Salto, Jalisco, de su planta Hitachi Global Storage Technologies, que afectaría a unos 5 000 trabajadores, 11% de la fuerza laboral que la trasnacional tiene en todo el mundo. La empresa japonesa se ha dedicado en Jalisco a producir cabezas lectoras para discos duros de computadoras.

Panasonic, el mayor fabricante de pantallas de televisión de plasma del mundo, anunció en 2009 que recortaría 15 000 empleos y cerraría 27 plantas en todo el mundo para afrontar el desplome de la demanda de sus televisores, semiconductores y otros productos electrónicos. La compañía con sede en Osaka planeaba recortar los empleos —la mitad de ellos en Japón– para el final de marzo de 2010. El recorte representa aproximadamente 5% de su fuerza de trabajo global de 300 000 empleados. Esta empresa se une así a importantes compañías japonesas, incluidas Sony y Toshiba, al anunciar recortes laborales y pronosticar una pérdida en sus resultados anuales.

Por su parte, la industria automotriz mexicana atraviesa por una de las peores crisis de su historia, pues sólo en el periodo de enero-septiembre de 2009 el mercado interno registró una caída de 30.5%, una baja en la producción de 37.7% y una disminución de 35.5% en las ventas al exterior.

Frente a esta situación, las diversas organizaciones que agrupan al sector automotriz nacional hicieron un llamado urgente al Poder Legislativo y

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

al Ejecutivo para impulsar medidas que permitan mitigar los efectos negativos mediante mecanismos que promuevan y reactiven el mercado interno, para sacar al sector del desplome en que se encuentra y que afecta a todos los eslabones de la cadena productiva.[17]

Distribución espacial de la inversión extranjera directa en México

La repercusión de las reformas económicas emprendidas en las décadas de 1980 y 1990[18] y del TLCAN fue diferente dependiendo de los sectores de actividad económica, de los espacios regionales y de los grupos sociales. Los principales beneficiarios de estas transformaciones fueron las grandes empresas mexicanas y extranjeras. La Ciudad de México, los estados norteños y los núcleos de mayor población e industrialización fueron los principales receptores de las inversiones. Esto provocó una mayor desigualdad entre los estados de la República porque la productividad del trabajo se concentró en esas áreas volcadas a la producción agrícola en industrial para el mercado de América del Norte.

Por su parte, los estados del sur no pudieron aprovechar plenamente las ventajas del TLCAN, del Tratado de Libre Comercio entre la Unión Europea y México (TLCUE), y de los otros tratados; no contaron con la infraestructura carretera, ferroviaria y portuaria para transportar algunos productos susceptibles de exportarse al mercado de América del Norte y a otros destinos, principalmente a Europa y Asia; no dispusieron previamente, como en otras regiones, de un empresariado regional capaz de articularse económicamen-

[17] La Asociación Mexicana de la Industria Automotriz (AMIA), la Asociación de Distribuidores de Automotores (AMDA), la Asociación Nacional de Productores de Autobuses, Camiones y Tractocamiones (ANPACT) y la Asociación Nacional de Autos Usados (ANCA).

[18] En lo que toca a la IED, desde la administración de Miguel de la Madrid (1982-1988), la actitud gubernamental hacia la IED fue más flexible y se revaloró su importancia más que en las administraciones anteriores. Desde febrero de 1984, la Comisión Nacional para la Inversión Extranjera (CNIE) publicó lineamientos que quitaron topes a la IED. En mayo de 1989 se creó el Reglamento de Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la IED. En diciembre de 1993 se promulgó la Nueva Ley de Inversiones Extranjeras, la cual ofrece más certidumbre, especifica la apertura al capital foráneo en lo acordado en el TLCAN y simplifica los trámites ante la CNIE. Con esta ley se abre a la IED la participación mayoritaria en 91% de las actividades económicas.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

te al nuevo tipo de mercado ni de un tejido industrial e institucional competitivo en los ámbitos nacional e internacional; las empresas industriales ubicadas en el sur, por lo general, son pequeñas y producen bienes de consumo final para la población regional. Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo y Tabasco se cuentan entre los estados con menor proporción de su población económicamente activa ocupada en la industria. Estos estados sureños, al estar poco diferenciados en sus actividades económicas en las que predomina la agricultura campesina, no contaron con una fuerza de trabajo calificada y organizada, capaz de convertirse en una ventaja para la producción de bienes y servicios para la exportación.

La ubicación geográfica de los estados sureños, relativamente menos favorable que las de los otros para vincularse al mercado de América del Norte, en ausencia de aquellas ventajas, resta incentivos a la inversión nacional y extranjera, aunque haya fuerza de trabajo abundante y barata. Esto puede explicar el comportamiento de la inversión extranjera en los diversos estados después del TLCAN, la cual ha tendido a ubicarse en las grandes ciudades del centro y de norte del país (cuadro 8.3).[19]

Lo primero que debe advertirse en el cuadro 8.3, en el que se presenta la IED europea y la total, es que ambas están altamente concentradas en México. Sólo el Distrito Federal acapara 57.4% del total, y junto con Nuevo León (10.1%) y el Estado de México (5.3%) reúne 81.8%. Estas entidades, junto con Baja California (4.8%) y Chihuahua (4.7%), es decir, las cinco entidades mayores receptoras de inversión extranjera, agrupan 91.3% del total nacional.

Estas regiones cuentan también con la inversión extranjera más diversificada, aunque se presentan algunas especialidades. El Distrito Federal contiene todo tipo de inversiones, pero se distingue de los demás espacios

[19] Cualquier esfuerzo por tratar de identificar los flujos de inversión extranjera entre países y por regiones se enfrenta a la dificultad de contar con información precisa; la desregulación financiera no permite hacer un seguimiento nítido de los movimientos internacionales de inversión extranjera según su origen por país ni por su destino geográfico dentro de los países. En el caso de México, muchas inversiones que provienen de un país aparecen en los registros como originarias de otro porque fueron registradas desde otro o realizadas a través de una filial. Además, parte de la inversión extranjera que llega a México se registra en la capital nacional, donde se ubican las oficinas administrativas de muchas de las empresas y no se sabe con exactitud cuánta va a cada entidad. Por lo tanto, las observaciones que se hacen a continuación sobre la inversión extranjera europea por sector de actividad para los estados de la república deben enmarcarse en estas limitaciones (Secretaría de Economía, 2006).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 8.3. Inversión extranjera directa europea y total en México por entidad federativa
(millones de dólares)

	Inversión europea (1999-2007)	*Porcentaje del total de IED*	*IED total (1999-2008)*	*Porcentaje del total*
Total IED europea en México	41 212 512.60	100		
Aguascalientes	9 423.20	0.02	966.3	0.5
Baja California	157 811.10	0.38	10 090.60	4.8
Baja California Sur	116 548.80	0.28	1 866.00	0.9
Campeche	106 535.30	0.26	140.5	0.1
Chiapas	2 411.90	0.01	37.70	0
Chihuahua	451 577.90	1.1	9 872.00	4.7
Coahuila	132 389.50	0.32	2 860.40	1.3
Colima	51 644.90	0.13	120.80	0.1
Distrito Federal	24 841 427.50	60.28	121 696.40	57.4
Durango	20 350	0.05	1 053.10	0.5
Guanajuato	124 117.50	0.3	1 432.10	0.7
Guerrero	77 406.10	0.19	165.40	0.1
Hidalgo	14 851.30	0.04	99.70	0
Jalisco	1 660 170.30	4.03	5 465.30	2.6
Estado de México	5 919 341	14.36	11 303.50	5.3
Michoacán			1 741.50	0.8
Morelos	64 040.3	0.16	1 454.10	0.7
Nayarit	19 868.4	0.09	608.90	0.3
Nuevo León	4 285 529.7	10.4	21 518.60	10.1
Oaxaca	3 792.7	0.01	34.30	0
Puebla	1 251 804.2	3.04	3 694.60	1.7
Querétaro	223 210	0.54	1 453.10	0.7
Quintana Roo	209 203.9	0.51	1 122.50	0.5
San Luis Potosí	659 045	1.6	1 205.10	0.6
Sinaloa	5 912.7	0.01	375.1	0.2
Sonora	25 010.6	0.06	3 862.70	1.8
Tabasco	2 322	0.01	433.1	0.2
Tamaulipas	231 230.2	0.56	3 867.30	1.8
Tlaxcala	26 443.6	0.06	307.9	0.1
Veracruz	502 586	1.22	549.40	0.3
Yucatán	20 058.4	0.05	381	0.2
Zacatecas	–3 551.4	–0.01	2 305.90	1.1

Fuente: elaborado con base en datos de CNIE, 2006.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

por la importancia que ha adquirido como el lugar que concentra las mayores inversiones en el sector de servicios, especialmente en servicios de instituciones crediticias y bancarias, servicios de instituciones financieras del mercado de valores y en comunicaciones. Las principales inversiones europeas en la Ciudad de México provienen de España, Holanda, Reino Unido y Suiza.

Región Norte

De las regiones del norte, que son las que captan más IED en general, sobresale Nuevo León, no sólo por su monto y diversificación, sino por su naturaleza. En primer lugar hay una fuerte presencia de inversiones financieras en compañías de seguros y finanzas, y en la banca. Cuenta con capital extranjero en muchas ramas de actividad industrial: tabaco, maquinaria y equipo, automotriz, industria eléctrica, servicios profesionales y técnicos, bebidas, comercio de productos alimentarios y no alimentarios, aparatos de uso doméstico. Por otra parte, buena parte de la inversión extranjera proveniente de diversos países (Estados Unidos, Alemania, Japón, Francia, Italia) se asocia en la industria con capital local (*joint ventures*) desde hace varias décadas, pero sobre todo desde los años noventa, gracias a que cuenta con un vasto tejido industrial, con el empresariado más antiguo y consolidado de México y con una infraestructura institucional y con asociaciones y organizaciones que ofrecen diversos servicios técnicos, profesionales, financieros, académicos y culturales. Las principales inversiones europeas en Nuevo León provienen de Holanda, Reino Unido y España.

Los estados de la frontera norte ofrecen varios rasgos comunes: *a*] atraen muchas inversiones con el esquema de la industria maquiladora de exportación (Carrillo y Partida, 2004: 461) o son atraídos por éstas, las cuales provienen principalmente de Estados Unidos y, en el caso de Baja California, también destaca Japón cuya industria se vincula a la electrónica de California; en el caso de las inversiones europeas en Baja California, éstas se originan en Reino Unido y España; *b*] las grandes inversiones en la industria maquiladora son estadounidenses y japonesas, mientras que las inversiones europeas en este sector ubicado en la frontera son menos importantes, con excepción de Philips, una gran empresa electrónica holandesa que cuenta con 17 plantas; *c*] se han creado ciertas especialidades dentro de la industria maquiladora, dentro de las cuales el sector audiovi-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

sual (Contreras, 2000) (corredor del televisor) es el más importante (Baja California, Chihuahua, principalmente con inversiones de Estados Unidos y Japón y, en el caso de las europeas, de Suiza, Holanda y Suecia). Tamaulipas, aparte del capital estadounidense, cuenta con capital de Francia, Holanda, Dinamarca, Reino Unido y Bélgica. Pero también destacan en el sector de maquinaria, equipos y accesorios eléctricos y la producción de plásticos destinados a otras industrias, sean maquiladoras o no; *d*] desde principios de los años ochenta se ha localizado un importante sector de la industria automotriz para la exportación al mercado de América del Norte en algunas capitales estatales (Hermosillo, Chihuahua, Monterrey), en ciudades grandes (Ciudad Juárez) y medias (conurbación de las ciudades de La Laguna, Saltillo). Sin embargo, la inversión automotriz en este sector es casi exclusivamente estadounidense y japonesa, mientras que la inversión europea en la fabricación de vehículos se ubica en el centro del país (Volkswagen en Puebla y Nissan/Renault en Aguascalientes y Morelos); *e*] además, algunos estados destacan en ciertos sectores: Coahuila sobresale en los sectores textil y de vestido (Van Dooren, 2003), en hierro y acero, en fundición de metales y en arcillas para la construcción, pero nuevamente, la mayor parte de las inversiones son estadounidenses (Rojas, 2006); en Coahuila, las principales inversiones europeas son de Alemania (registradas como de Dinamarca), Holanda y Francia. Sonora, aparte de los rasgos comunes con los estados norteños, capta también IED en los sectores de extracción de minerales metálicos no ferrosos, en ganadería y hotelería; algunas inversiones europeas son de origen francés. Tamaulipas no se distingue por alguna actividad en especial, más bien absorbe la inversión en los sectores clásicos de la industria maquiladora proveniente de Estados Unidos: equipo electrónico, audiovisual, maquinaria y equipo eléctrico, automotriz. Existen en este estado inversiones de Francia, Holanda, Dinamarca, Reino Unido y Bélgica. Baja California Sur, un estado norteño no fronterizo, se distingue por atraer IED en hotelería y construcción; en este estado existen proyectos de España, Holanda, Reino Unido, Suiza e Italia, además de los de Estados Unidos.

Un rasgo peculiar de muchas de las inversiones en la industria maquiladora es que tienen muy pocas vinculaciones productivas en la región. Cuando las hay, se pueden agrupar en cinco modalidades: construcción de naves industriales; servicios de restaurante, limpieza, transporte y vigilancia; servicios de reparación y mantenimiento por medio de talleres de maquinado; empaques y embalajes; y, en menor proporción e importancia,

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

fabricación de partes que se incorporan directamente a la producción (inyección de plásticos, tablillas electrónicas y troqueles metálicos).

Región Centro

La inversión extranjera que llega a México se destina también a un grupo de estados situados en el occidente, centro, centro norte y Golfo. Los casos más sobresalientes son Jalisco y Puebla, seguidos de Michoacán; este último por la importante inversión de una empresa en 2008.

En Jalisco existe una inversión extranjera muy antigua y diversificada que se transformó a través del tiempo. Si durante el modelo ISI se distinguió en la producción de alimentos a partir de la transformación de las materias primas regionales (Corn Product, Nestlé), y también en hotelería para el turismo costero, desde la instauración del nuevo modelo volcado al exterior ha comprado a la industria de las bebidas (tequila) y el comercio en supermercados. Desde la firma del TLCAN, la crisis de 1994 y la devaluación de ese año hasta 2000, creció mucho la inversión en la industria maquiladora en el sector textil y de la confección en muchas ciudades pequeñas. También llegó inversión importante a algunos sectores de la electrónica y automotriz, en su mayor parte de origen estadounidense. Sin embargo, el cambio más importante es el que ha estado ocurriendo en la Zona Metropolitana de Guadalajara, donde se ha creado desde los años ochenta y acelerado desde la década de 1990, la formación de un *cluster* de la industria electrónica (Alba, 2004) especializado en informática (computadoras) con rasgos peculiares que lo distinguen de la industria electrónica del norte: mayor desarrollo tecnológico e integración regional con otras empresas que llegaron como proveedoras desde diversos países; mayor calificación de la fuerza de trabajo, sobre todo del personal técnico y de profesionales, por la alta concentración de instituciones universitarias en un solo lugar; mayor composición de la fuerza de trabajo, sobre todo del personal técnico y de profesionales; menor rotación de personal hasta la crisis del mercado de trabajo iniciada en 2000 (Alba, 2003). Las principales inversiones europeas en Jalisco proceden de Holanda, Alemania, España, Dinamarca, Reino Unido y Suiza.

Puebla ofrece también una IED localizada en diversos sectores industriales, comerciales y de servicios. Sin embargo, esta inversión está polarizada por la industria automotriz de origen alemán (Volkswagen), la cual

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

concentra casi la mitad del total. Las industrias textil y del vestido siguen siendo importantes en esta entidad que fue la más industrializada de México en ese sector. El TLCAN, la crisis de 1994-1995 y la devaluación alentaron, como en otras regiones de México, la implantación de muchas inversiones de maquiladoras de textiles y confección en ciudades pequeñas; sin embargo, desde 2000 se vieron fuertemente abatidas por la pérdida de competitividad relativa del TLCAN. En lo que concierne a las inversiones europeas, aparte de las de Alemania en la industria automotriz, existen otros capitales invertidos que emanan de Finlandia, España, Holanda y Luxemburgo.

San Luis Potosí es una entidad que ha ampliado su captación de inversión extranjera después del TLCAN. Sus principales inversiones en los últimos años se han concentrado en la industria básica del hierro y el acero, seguida muy de lejos por la automotriz, la del plástico, la de maquinaria y equipo, la textil y del vestido. Poco antes de que empezara la recesión de 2007, llegó una gran empresa automotriz (General Motors) proveniente de Estados Unidos, que puede tener encadenamientos productivos en el futuro.

Aunque Veracruz es una entidad que capta muy poca inversión extranjera en general, un rasgo que la distingue de los estados del sur es que está al mismo tiempo concentrada en algunos sectores, pero también muy diversificada. Cuenta casi con la tercera parte de la IED en general, en la industria eléctrica, y la cuarta parte en el comercio de productos no alimentarios al por mayor. Sin embargo, tiene también inversiones en la industria básica de hierro y acero, en las sustancias químicas básicas, en el beneficio y molienda de cereales y otros productos agrícolas, en la prestación de servicios profesionales, técnicos y especializados, y en la fundición de piezas metálicas ferrosas y no ferrosas. Esta entidad cuenta con una amplia diversificación de inversiones europeas que provienen de España, Holanda, Luxemburgo, Alemania y Bélgica. Aunque no aparecen en los registros oficiales, es sabido que existen fuertes inversiones de una empresa argentina de origen italiano llamada Tamsa, del Grupo Ternium.

Guanajuato ha atraído inversión extranjera en varios sectores, de los cuales predominan el automotriz (con el traslado de la General Motors de la Ciudad de México a Silao a principios de los años noventa) y varias industrias alimenticias en diversas ciudades del Bajío.[20] La inversión europea

[20] Algunos trabajos que ilustran desde diversas perspectivas el desarrollo de Guanajuato son Arias, 2006; Dávila, 2006; Estrada y Labazée, 2006; Vangstrup, 2006.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

proveniente de Bélgica, España, Holanda, Alemania y Reino Unido no es muy significativa.

Querétaro ha adquirido un fuerte dinamismo urbano e industrial en las dos últimas décadas por ofrecer alternativas de localización para la industria extranjera que no puede ubicarse en la megalópolis de México. Es una inversión muy diversificada, la cual predomina en el sector automotriz, en la ganadería, en el comercio de productos no alimentarios, en la industria editorial, la industria de alimentos, el vidrio, el plástico, la elaboración de sustancias químicas básicas, otros productos metálicos, la maquinaria y equipo para usos generales. En esta entidad se está creando un *cluster* del sector aeronáutico en el que predomina la empresa canadiense Bombardier. Aunque la inversión europea no es muy importante en términos comparativos, proviene principalmente de Alemania y España.

Región Sur

Los estados del sur son los que menos IED han recibido en los últimos años. Si examinamos su tipo de inversiones, podemos percibir ciertas regularidades: *a*] la inversión extranjera, distinguiéndose de la que se ubica en las grandes metrópolis de México y en las ciudades de los estados de la frontera norte, está mucho menos diversificada, *b*] es una inversión que se ubica principalmente en los sectores comerciales, a través de la compra de las cadenas de supermercados y en el sector servicios (banca). Se distingue también cierta especialización en algunos estados.

Campeche y Tabasco atraen inversiones para los trabajos especiales de construcción y para la construcción e instalaciones industriales ligadas al petróleo; las principales inversiones europeas en Campeche provienen de Holanda, Francia, Noruega y Reino Unido. Campeche, además, cuenta con inversión en las industrias textil y del vestido, así como en la agricultura, mientras que Tabasco en la prestación de servicios profesionales, técnicos y especializados, y en los servicios de mantenimiento de reparación de maquinaria y equipo. Las principales inversiones europeas en Tabasco son de España y Holanda.

Chiapas recibe muy poca inversión y ésta se destinó en los últimos años a la fabricación de aceites y grasas comestibles, al comercio de productos y bebidas y a la fabricación de plásticos. Las principales inversiones europeas, las cuales no son cuantiosas, provienen de Reino Unido, Italia, Suiza y España.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo y Yucatán tienen como factor común el predominio de la captación de IED en el sector turístico, ya que la hotelería representa en los tres primeros casos las dos terceras partes del total. Hay que advertir, sin embargo, que el monto de la IED en Quintana Roo es incomparablemente mayor que en los otros estados. Las principales inversiones europeas a este estado provienen de España, Reino Unido y Holanda. Otras inversiones se ubican en el comercio de productos alimentarios y de bebidas. Yucatán está un poco más diversificado, ya que desde 1995 cobró cierta importancia la industria maquiladora, principalmente en los sectores textil y del vestido y en menor medida en instrumentos de precisión. Las principales inversiones europeas en Yucatán se originan en Reino Unido, Alemania e Italia. Las principales inversiones europeas en Guerrero provienen de Francia, España, Suiza y Alemania; en el caso de Oaxaca, proceden de España, Suiza, Alemania, Italia, Reino Unido, Bélgica y Holanda; sin embargo, el monto total de la inversión no es muy significativo.

Los efectos que esta IED directa tiene sobre las regiones donde se implanta son muy distintos y habría que evaluar su repercusión en cada entidad, localidad y sector de actividad. Sin embargo, en términos generales, existe una fuerte competencia de los estados por atraer la inversión extranjera y por promover las exportaciones. En el contexto de la globalización, las entidades federativas —y muchas localidades importantes— han emergido como nuevos actores internacionales (Monroy, 2004)[21] que compiten y a veces traslapan sus actividades con algunas secretarías federales, como las de Relaciones Exteriores, Economía o Turismo. Para lograr esos propósitos han creado instituciones y equipos de trabajo, promovido misiones al extranjero y abierto oficinas en varios países. Sin embargo, nuevamente se observa una relación entre la importancia económica de los estados y el desarrollo de estas actividades en calidad de actores estatales internacionales. Son los estados más ricos los que generalmente tienen mayor y mejor información, influencia, presencia internacional con oficinas, en misiones, visitas y exposiciones en ferias, y los que cuentan con más capacidad de negociación. Por estas razones, hasta ahora, la inversión extranjera no ha sido un factor que coadyuve a disminuir o mitigar las desigualdades regionales; en muchos casos las ha ahondado por su dificultad, inconveniencia o desinterés en ubicarse en los estados más pobres.

[21] Para el caso de muchas ciudades latinoamericanas véase Cabannes, 2004.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

LA PYMES EUROPEAS EN MÉXICO

Creemos que una visión de la inversión extranjera en México no puede apreciarse enteramente sin profundizar, aunque sea de manera breve, en las características de la inversión de pequeñas y medianas empresas (Pymes) extranjeras, mucho menos conocidas que las grandes transnacionales. Por ello, aquí presentaremos algunos hallazgos de un estudio basado en entrevistas con inversionistas extranjeros de Pymes, en su gran mayoría europeas, establecidas en México,[22] así como con funcionarios mexicanos y extranjeros de diversas instituciones de promoción y apoyo a la inversión extranjera.[23] El objetivo de estas entrevistas fue conocer de manera directa

[22] Sectores de actividad económica de 40 empresarios entrevistados: *Industria de la construcción* 1 (los números corresponden a la cantidad de empresas entrevistadas): construcción de infraestructura. *Industria manufacturera* 26: partes para industria eléctrica; 3 barnices y pinturas; rines y accesorios para industria automotriz; diseño y fabricación de líneas de ensamble (*smartassembly*), automatización; pisos y recubrimientos de cerámica; tuberías y tratamientos térmicos para industria petrolera, 2 transmisiones para industria automotriz, aires acondicionados para industria automotriz, 3 partes automotrices, 2 textiles, partes de aceros especiales para industria petrolera, pilotos automáticos para calentadores y calderas, interruptores eléctricos, fabricación de vidrio, 3 farmacéutica, diseño y fabricación de empaques y tapas de plástico, espuma látex para calzado, *software* para diversas industrias. *Comercio* 9: detergentes, cuidado personal, cuidado del hogar, adhesivos, bricolaje; estufas y hornos industriales (para restaurantes), maquinaria para envasado de alimentos, maquinaria para la industria farmacéutica, telas y adornos para industria del calzado, 2 productos de belleza, señalización y cartelería, comercio detallista de ropa. *Servicios* 4: bufete de abogados de empresa extranjera, equipamientos urbanos (construcción de paradas autobús a cambio de vender publicidad), logística para transporte de mercancías, servicios hospitalarios. (Sobre los sectores de actividad económica de los empresarios entrevistados véase el cuadro A-8.1 del Anexo.).

[23] Principales áreas de actividad de los funcionarios públicos y de los representantes empresariales entrevistados. *Funcionarios y directores de organizaciones privadas mexicanas*: director de Inversión Extranjera, Secretaría de Desarrollo Económico del Estado de México; secretario de Desarrollo Económico del Estado de Nuevo León; secretario de Promoción Económica del Estado de Jalisco; director de Inversión Extranjera del Estado de Nuevo León; coordinadora de Atracción de Inversiones del Estado de Guanajuato; directora de la Asociación Mexicana de Parques Industriales Privados; director de Inversión Extranjera de la Secretaría de Desarrollo Económico de Guanajuato; director del Centro de Información y Difusión de la Unión Europea, Jalisco; ex delegado del Bancomext en Italia; director nacional del Centro Empresarial México-Unión Europea (CEMUE). *Funcionarios de instituciones extranjeras*: consejero económico de la Embajada de la Comisión Europea; directora del Consorcio de Promoción Comercial de Cataluña

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

sus experiencias de internacionalización en México,[24] sobre todo en años recientes. Nos interesaba especialmente identificar los factores que están facilitando o inhibiendo su llegada y el desarrollo de las que ya están establecidas.

Las empresas entrevistadas se ubican en el rango de las pequeñas y medianas empresas, ya que casi la mitad de ellas cuenta con un máximo de 50 trabajadores, cerca de 75% emplean hasta 100 personas y sólo una cuarta parte ocupa a más de 100 empleados.[25]

El momento de la internacionalización de las Pymes

De acuerdo con la muestra de empresas entrevistadas, el proceso de internacionalización para la mayoría de ellas es un fenómeno muy reciente que se sitúa a partir de los años noventa. La mitad de las empresas entrevistadas en México se internacionalizó entre 1990 y 2000, y 80% lo hizo entre 1991 y 2008. Por lo general, la internacionalización es más reciente mientras más pequeña es la empresa, aunque existen empresas medianas que se internacionalizaron en los últimos años.

La internacionalización de las Pymes puede ubicarse en el contexto de los grandes cambios mundiales y nacionales de los países de origen y destino de las inversiones. Algunos de los estímulos más importantes que lle-

(COPCA); agregado comercial en Monterrey de la Embajada de España en México; director de la Cámara Franco-Mexicana; director de la Cámara Mexicano-Alemana de Comercio e Industria; asesor económico de la Embajada Británica; directora general de la Cámara de Comercio Británica, A.C.; economista de la Embajada Británica; director general de la Cámara Franco-Mexicana de Comercio e Industria; jefe del Departamento Económico de la Embajada del Reino de los Países Bajos en México; consejera comercial de la Embajada de Francia en México; agregado comercial, responsable de Bienes de Consumo de la Embajada de Francia; ministro consejero para Asuntos Económicos y Comerciales de la Embajada de Francia.

[24] Las 40 empresas entrevistadas, según sus países de origen, son: cuatro de Alemania (10%); dos de Austria (5%); 19 de España (47.5%); dos de Estados Unidos (5%); tres de Francia (7.5%); una de Holanda (2.5%); una de Inglaterra (2.5%); cuatro de Italia (10%); dos de México (5%); una de la República Checa (2.5%); una de Suecia (2.5%).

[25] Tamaño de las empresas entrevistadas según personal ocupado. Hasta 25 personas: 17.5% (siete empresas); de 26 a 50 personas: 22.5% (nueve empresas); de 51 a 100 personas 32.5% (13 empresas); más de 100 personas: 27% (11 empresas).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 8.4. El inicio de la internacionalización de las empresas europeas entrevistadas en México

Periodo	*Porcentaje*
Antes de 1980	5
De 1980 a 1990	5
De 1991 a 2000	52
Después de 2000	28

Fuente: elaboración propia con base en las entrevistas.

varon a las Pymes hacia la internacionalización fueron el proceso de formación de la Europa comunitaria, la adhesión de los países de la Europa meridional y después la de los países de Europa del Este a la Unión Europea, las reformas económicas y jurídicas de varios países europeos para fomentar la internacionalización de sus empresas, la saturación de los mercados europeos y, en algunos casos, la pérdida de dinamismo de sus economías, al lado del fenómeno de la globalización que liberalizó las economías de gran parte de los países en desarrollo y emergentes. Además, las propias reformas económicas de países del Este de Europa, de América Latina y de Asia, junto con la formación de bloques regionales, condujeron a las empresas a buscar nuevos destinos para sus inversiones productivas ante las nuevas reglas de la competencia.

El proceso de internacionalización e itinerario de las empresas europeas en México

Las Pymes europeas que hemos denominado "plurinacionales" para distinguirlas de las grandes multinacionales provienen de diversos países.[26] En el caso de las Pymes españolas, provienen principalmente de las regiones de Cataluña, Valencia, el País Vasco y Castilla. Están presentes en muy diversas actividades industriales comerciales y de servicios. En el caso de las empresas alemanas, sin distinguir tamaños, provienen principalmente del suroeste (Baden Wütemberg), de Baviera y del norte de Westfalia. Los sectores de actividad en que predominan las empresas alemanas son en el automotriz

[26] En esta encuesta seleccionamos un mayor número de empresas españolas porque son mayoritarias, de acuerdo con los registros de la Dirección General de Inversión Extranjera de la Secretaría de Economía.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

y partes automotrices, en la industria química y en la farmacéutica, aunque hay grupos de grandes empresas muy diversificados, como el caso de Siemens que se ubica en la industria médica, en la infraestructura, en la energía y en el transporte.

El cuadro 8.5 nos permite observar que para las Pymes entrevistadas, México ha sido no sólo la puerta de entrada de América Latina para su instalación como empresas productoras o distribuidoras de productos europeos, sino incluso ha sido un país seleccionado para iniciar sus primeras experiencias de internacionalización en el ámbito mundial (casi la tercera parte de las Pymes entrevistadas). Desde luego, esto tiene que ver con el predominio de empresas españolas, pero no se reduce a ellas; empresas de otros orígenes, como las italianas o austriacas, declararon que México era el primer país en que se instalaron. Sin embargo, la diferencia es que las Pymes españolas suelen ser de talla más pequeña y están más orientadas al mercado nacional, mientras que las de otros países han llegado principalmente para producir y exportar al mercado de Estados Unidos. Eso se traduce en ubicaciones distintas en el territorio nacional.

Las razones principales que explican el establecimiento de la internacionalización de las Pymes en México, según los directores de las empresas entrevistadas, son las que señalamos en los siguientes párrafos.

El primer factor es el potencial del mercado interno que para ciertas actividades y productos es percibido como superior incluso a su país de origen. Sin embargo, varias empresas se dieron cuenta de que la única forma de competir en México era produciendo en este país, debido a los altos costos de los fletes desde Europa, al encarecimiento de los productos por la apreciación de euro y a la necesidad de atender de manera más directa y cercana a los clientes.

Cuadro 8.5. El itinerario de internacionalización de las Pymes europeas establecidas en México

	Porcentaje
Primeras implantaciones en países (vecinos) de Europa	44
México, primer país de implantación en el ámbito mundial	28
México, 2º o 3º país de implantación en el ámbito mundial	20
México, del 4º al 10º lugar como país de llegada	16
México, primer país en América Latina cuando no es el 1º en el mundo	12

Fuente: elaboración con base en las entrevistas.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

México ofrece, además, las mejores oportunidades para exportar al mismo tiempo hacia América del Norte y hacia otros mercados, especialmente hacia América Central y el norte de América Latina, pero también a países lejanos, cuando el tamaño de sus mercados actuales no justifica una implantación productiva. Muchas empresas europeas exportan desde México a varios continentes. Para muchas empresas, una señal importante para venir a México fue la llegada de empresas estadounidenses.

En cuanto a la internacionalización, un motivo de primera importancia para iniciarla a partir de México es también la afinidad cultural, y en el caso de España, la identidad lingüística. Empresas europeas no españolas iniciaron sus procesos de internacionalización hacia América Latina a través de sus filiales en España; algunos directores se refirieron a este factor como "la búsqueda de los mercados lingüísticos". Para las empresas españolas más pequeñas la cercanía cultural adquiere aún mayor importancia. En ese caso, es algún directivo joven o incluso algún familiar o socio el que inicia la internacionalización.

El itinerario de internacionalización de las Pymes europeas guarda una estrecha relación con el *momentum* de la implantación y con el tipo de productos. En relación con el *momentum*, las implantaciones más antiguas de las Pymes europeas se ubican en los propios países europeos, generalmente en los más grandes, y en los países más desarrollados fuera de Europa.

En relación con el tipo de producto, cuando se trata de bienes de consumo final con un coeficiente de capital importante, con bajo valor agregado y alto costo de transporte, la internacionalización se orienta en dos direcciones: una, hacia donde está el mercado del último consumidor. Es el caso de las internacionalizaciones hacia países de Europa occidental y hacia América Latina. Cuando el coeficiente de trabajo es predominante, la dirección es hacia donde se pueden abatir más los costos de producción. En este último caso, las empresas europeas tienen dos áreas de implantación y es frecuente la modalidad de la maquila: África del norte y los países del este de Europa y Asia, especialmente China.

Cuando se trata de bienes de consumo intermedio cuya producción es intensiva en mano de obra, la internacionalización está comandada por los clientes de esos productos. Un sector en el que predominan estas actividades es la industria de partes automotrices. Es el caso de las localizaciones en los países de Europa del Este, México, China e India, donde se están ubicando las grandes plantas automotrices para abastecer los mercados de Europa, América del Norte y Asia, respectivamente.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Clasificación de las Pymes europeas implantadas en México

Las Pymes entrevistadas son de dos tipos, según su tamaño y origen, y se pueden clasificar de la siguiente manera: *a*] Pymes plurinacionales europeas con estructura familiar. Cuando las empresas son pequeñas y familiares, suelen tener como única inversión internacional la de México, o cuentan con dos o tres inversiones productivas fuera de su país; *b*] filiales Pymes de grandes grupos multinacionales de Europa. En el caso de España, uno de los ejemplos es el de las filiales del Grupo Mondragón, con varias Pymes de diversos sectores (ingeniería, equipos para envasado) implantadas en México; en el de Francia, está el caso de Faurecia, con cinco plantas en Puebla, una en Hermosillo, una en Silao y otra en San Luis Potosí, todas suministradoras del sector automotriz; en el de Suecia, el Grupo Haldex, con una sola empresa de transmisiones para el sector automotriz, y el de Austria, el grupo Constancia, con una Pyme en el sector electromecánico. Todos estos grupos económicos tienen filiales de diversos tamaños en casi todos los países desarrollados y en varios de los grandes países emergentes.

En otras palabras, la afinidad cultural y la identidad lingüística entre España y América Latina han influido de manera notable en los flujos de inversiones, sobre todo hacia México. El tamaño del mercado y la ubicación geoeconómica estratégica le confieren ventajas adicionales sobre otros países de América Latina como Brasil, más atractivo por su mercado interno, pero menos por su ubicación para la exportación y por las dificultades del idioma; Argentina, con un mercado más pequeño y una macroeconomía más inestable; Chile, muy atractivo en varios aspectos pero con un mercado muy pequeño y sin ventaja geoeconómica estratégica para la exportación a la zona del TLCAN; Colombia y Venezuela, interesantes por su mercado pero con desventajas por la inestabilidad. En conclusión, las inversiones españolas se han dirigido a casi todos los países de América Latina, pero en México son las más grandes, las más estables y con el mejor historial.

Las razones principales que declararon los directores de empresas para establecerse en México están relacionadas con el potencial del mercado interno, que para ciertas actividades y productos es percibido como superior incluso a su país de origen y con la necesidad de atender de manera más directa y cercana a los clientes; también cuentan mucho las oportunidades para exportar desde México a diversos mercados; la afinidad cultural

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

y en varios casos la apreciación del euro. También fueron atraídas por los costos de la mano de obra y el nivel de capacitación.

Las fases más frecuentes, aunque no ineluctables, de la internacionalización de las empresas europeas empiezan por la exportación desde Europa por medio de distribuidores no exclusivos. De ahí pasan al establecimiento de filiales de distribución propias. Después, profundizan la internacionalización por medio de la producción en México por dos vías: una primera fase de ensamble de partes que se traen desde el país de origen o de otras regiones, la cual es distinta de la subcontratación con el sistema de maquila; la segunda fase consiste en la búsqueda de componentes en México (sobre todo por el encarecimiento de los europeos) para iniciar el proceso completo de fabricación.

Las singularidades históricas, geográficas, ecológicas, económicas y políticas de cada región la colocan en condiciones ventajosas o desventajosas para competir por atraer las inversiones. Los datos estadísticos y las declaraciones de los empresarios de las Pymes y de los secretarios de Desarrollo Económico de las entidades indican que los estados del centro (donde está la mayor parte de la población) y del norte del país (donde es más fácil y barato el acceso al mercado de Estados Unidos y Canadá) son los que cuentan con las mejores ventajas. Esas cualidades son reforzadas por la mayor densidad del tejido industrial y de instituciones públicas y privadas, por una mayor calificación de los recursos humanos y por la existencia de una mejor infraestructura de comunicaciones terrestres y aéreas.

Las Pymes europeas implantadas en México pueden competir con grandes empresas transnacionales que trabajan en el mismo mercado gracias a su mayor flexibilidad para adaptarse a las condiciones adversas o críticas y a su versatilidad para promover cambios y para reducir costos. Incluso varias empresarios de las Pymes señalaron que para ellos es más fácil entrar a un mercado que ha estado dominado por pocas empresas que a otro en el que existen demasiados agentes en el juego de la competencia.

A diferencia de las grandes empresas multinacionales, las modalidades de las Pymes europeas para ingresar al mercado mexicano no consistieron en participar en el proceso de privatización mediante la compra de algunas empresas que antes fueran paraestatales. En muchos casos aprovecharon los proyectos de largo aliento del sector automotriz para convertirse en proveedoras de partes y componentes. En otros casos modernizaron sus activos con nuevas inversiones; sin embargo, la mayoría de ellas son de reciente implantación. Tampoco se introdujeron por medio de la sub-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

contratación bajo el esquema de industrias maquiladoras. Llegaron con inversiones creativas (*greenfields*), no con la compra de empresas ya existentes, aunque en varios casos se asociaron con empresarios mexicanos y más tarde adquirieron el control completo de las empresas. Algunos sectores especialmente relevantes son el turístico y el inmobiliario.

Existen dos tipos de factores que limitan la IED de las Pymes europeas: por una parte, un relativo desconocimiento de las oportunidades que ofrece México, el cual deriva de su imagen poco nítida ante los pequeños y medianos empresarios de varios países europeos. Sólo España, por los lazos históricos y culturales que mantiene con México, escapa a este déficit de imagen y de información. Por otra parte, los múltiples factores que influyen en la imprevisibilidad de los beneficios sobre las inversiones juegan un papel disuasivo en las decisiones de implantación de las Pymes y limitan el impacto del mejoramiento del ambiente general de negocios creado después de las reformas económicas.

La encuesta muestra que dos tipos diferentes de Pymes europeas se han implantado en México, cuyas elecciones de instalación son distintas. Un primer grupo de empresas acompaña, en calidad de proveedoras, la llegada de grandes empresas multinacionales, especialmente a la industria automotriz. Muchas de estas empresas que llegan como Pymes a México forman parte de grupos económicos muy grandes con implantaciones en diversos países. El principal —y a veces único— factor de instalación es la presencia de las grandes empresas multinacionales en México. Las Pymes que pertenecen a este grupo expresan diversos puntos de vista, en ocasiones críticos, sobre diversos aspectos del ambiente de negocios en México, pero la decisión de localización escapa en gran parte a su voluntad. Se puede así considerar, en una primera aproximación, que la presencia de este primer tipo de Pymes está en razón del número de empresas transnacionales que México logra atraer a su territorio y del volumen de actividades de estas últimas. En cambio, el segundo grupo de Pymes, que hemos denominado como Pymes plurinacionales, cuenta con una mayor autonomía en sus elecciones de implantación. Se trata de empresas que son muchas veces familiares, las cuales se dirigen directamente al mercado mexicano y en parte al de Estados Unidos, cuyas decisiones de instalación hacen intervenir un mayor número de variables. Su sensibilidad al ambiente macroeconómico y de negocios, a la seguridad de los contratos, a los contextos políticos y sociales, a los apoyos financieros disponibles, a la calidad de los contactos con las autoridades nacionales, regionales y locales, se expresa

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

con mayor frecuencia que en el caso de las empresas del primer grupo. Las políticas de atracción selectivas dirigidas a este tipo de Pymes tendrían por lo tanto más probabilidades de engendrar resultados positivos en ellas.

Entre los establecimientos del segundo grupo figuran las *born-global*, con fuerte contenido tecnológico, por ejemplo en el sector de productos farmacéuticos o en la producción de bienes de capital sofisticados, cuya actividad es concebida en todo el mundo. En la medida en que la presencia de estas Pymes tiene efectos importantes en la calidad de los empleos creados y en la inserción del país en las cadenas productivas de tercera generación tecnológica, es conveniente adoptar o reforzar en México estrategias de atracción *ad hoc* de este tipo de empresas tan buscadas en la competencia mundial. Las otras empresas del segundo grupo no tienen una vocación tecnológica tan afirmada y su internacionalización tiene lugar mediante itinerarios y secuencias más clásicos: exportación por medio de representantes comerciales no exclusivos, filiales de comercialización exclusivas, ensamble de partes, producción completa. Es frecuente que este tránsito lleve la marca de una proximidad social, cultural, lingüística, entre el país receptor y el de origen, factor de implantación decisivo en el caso de las Pymes españolas. La colocación o el reforzamiento de los lazos culturales, de las redes de empresas, de las formaciones universitarias o profesionales entre México y Europa —sobre todo en ciertas regiones europeas— pueden tener consecuencias importantes sobre la atracción de las Pymes, como puede juzgarse por el caso de algunas experiencias de formación en la administración euro-latinoamericana orientada a proveer de cuadros calificados a las Pymes europeas.

Desde el punto de vista de las Pymes, la calidad de los vínculos establecidos con las autoridades de las entidades federativas es un factor decisivo en su elección de implantación y de reinversión. Esta calidad es sin embargo muy variable de un estado a otro, tanto en materia de la información que brindan, de las ventajas propuestas, de los compromisos verdaderamente mantenidos (más que los prometidos), como del seguimiento de los inversionistas después de su instalación. La acumulación de reglas, de requerimientos y obligaciones diversos que emanan de los municipios, de los estados y de la Federación es también un factor de desánimo para los inversionistas, especialmente para los más pequeños, en la medida en que aumentan significativamente el tiempo de trabajo y los costos.

La cuestión del respeto a los derechos de propiedad intelectual y de la garantía de las reglas equitativas de competencia es una preocupación de

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

los inversionistas europeos. La introducción ilegal de mercancías procedentes de Asia y la copia de marcas protegidas son consideradas como factores que inhiben las inversiones en ciertas áreas.

A partir de las opiniones de los directores de las Pymes sobre otros problemas importantes que enfrentan, se pueden señalar como políticas públicas necesarias, y a veces indispensables, si se quiere que este tipo de inversión siga fluyendo a México, la siguiente: mejorar las aduanas con reglas escritas más claras, con criterios fáciles de aplicar sin interpretaciones y que sean consistentes; reforzar el combate a la corrupción en las aduanas con una mayor claridad y consistencia de las disposiciones escritas; una cuidadosa selección del personal; una capacitación continua; la mejoría en los ingresos del personal; un seguimiento permanente de las quejas; promover una política fiscal más sencilla de aplicar, menos cambiante y más consistente, de tal modo que permita diseñar planes de mediano y largo plazos, sobre todo para las Pymes; avanzar hacia un mayor respeto al Estado de derecho y contra la impunidad, en especial en lo que se refiere al cumplimiento de los contratos; promover una política científica y tecnológica con criterios y prioridades más consistentes y de mediano y largo plazos, independientes de los cambios de personal de las instituciones: aumentar y diseñar mejor los apoyos financieros para el desarrollo de proyectos científicos y tecnológicos; atender con prioridad el desarrollo del sistema ferroviario, ahora en manos del sector privado, que haga más expeditos y baratos los desplazamientos de las mercancías por tierra: desarrollar más el sistema de carreteras para hacerlo más competitivo en calidad y precios del servicio; mejorar sustancialmente la infraestructura en los estados del sur del país para que al lado de otras prioridades que necesitan también aplicarse, puedan convertirse en lugares atractivos para la inversión nacional y extranjera; establecer mecanismos que faciliten el otorgamiento de créditos por parte de la banca más accesibles y competitivos, que estén basados en la consistencia de los proyectos de inversión más que en las garantías, y propiciar una mayor comunicación y coordinación entre las instituciones gubernamentales.

Los empresarios de las Pymes generalmente están satisfechos del nivel de formación de los recursos humanos, aunque reconocen que los costos de los cuadros medios y de los directivos están desproporcionados. Sin embargo, sugieren seguir invirtiendo de manera prioritaria en la educación en todos los niveles.

El tema de la seguridad pública aparece en forma recurrente en las entrevistas; se comenta que en México nadie puede asegurarla. Aunque en

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

estos empresarios no parece ser una preocupación mayor, manifiestan que debe reforzarse la lucha contra el crimen organizado y la delincuencia.

Con relación al Registro Nacional de Inversión Extranjera, es conveniente rediseñar la forma de captar la información y de dar seguimiento a su cumplimiento. Los empresarios manifestaron que eso no les significaría un mayor costo o complicación. Por su parte, los estados desean participar de algún modo en este registro y conseguir una mayor coordinación con la Secretaría de Economía. Existen discrepancias en cuanto al registro de la IED entre los estados y la Secretaría de Economía, pues esta última toma nota de la información que la empresa le proporciona, la cual muchas veces se refiere al lugar donde se registra la empresa, y, sin embargo, en ocasiones ésta realiza nuevas inversiones (por ejemplo, en plantas), fuera de la región donde se registró la inversión inicial, la cual no se ve reflejada en las cifras oficiales. Una posible solución para estas divergencias sería un cruce de datos entre estados y Federación, así como un mayor detalle en el registro de la evolución de las inversiones extranjeras.

En conclusión, las Pymes europeas han evolucionado de manera favorable en México desde que se implantaron. Desde la perspectiva de los empresarios, se están cumpliendo las expectativas que tenían. En general, al menos hasta la llegada de la crisis a México en 2008, estaban satisfechos, sin que eso impida que hagan sugerencias para mejorar el ambiente de negocios y para revolver obstáculos que se les presentan.

Casi todas las empresas entrevistadas hasta 2008 tenían planes de expansión para los próximos tres y cinco años. La mayor parte exporta de manera directa muy poco, pero muchas empresas tenían previsto aumentar sus ventas al extranjero. Hay que reconocer, sin embargo, que el escenario cambió notablemente con la ampliación y profundización de la crisis mundial de la que México fue uno de los países más afectados, por lo que no pueden descartarse cambios importantes en sus planes.

CONCLUSIONES

La inversión extranjera directa se ha convertido en las últimas décadas en una de las principales herramientas para el desarrollo y la inserción de países emergentes en la economía global y en uno de los principales objetivos de las políticas públicas nacionales, regionales y locales en numerosos países. Sin embargo, aun con los grandes flujos de IED, el desempeño de la

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

economía mexicana no ha estado a la altura de las expectativas sobre el crecimiento, el empleo, la disminución de las desigualdades en el ingreso y regionales, el nivel de vida de la población y los efectos de arrastre que tiene sobre otros sectores de actividad económica.

Hemos observado diferentes comportamientos de las empresas y los empresarios de los principales países que invierten en México. Por una parte, la preeminencia que ha adquirido la inversión estadounidense desde las reformas económicas y la firma del TLCAN, dos tercios del total, frente a los montos más modestos de la Unión Europea y de Japón. Por otra parte, las características de esas inversiones son distintas en cuanto a sectores de actividad, regiones en que invierten y características de las empresas. Los flujos de inversión estadounidense se concentran principalmente en la región norte del país, mientras que estuvieron muy poco presentes en otras regiones del país, especialmente el sur y sureste. El principal motivo de esta distribución se deriva de la naturaleza de sus implantaciones industriales, ya que en su búsqueda de eficiencia, los capitales norteamericanos tienden a ubicarse en las proximidades tanto del mercado como de sus empresas matrices. Además, esas inversiones se orientan en buen porcentaje en la industria manufacturera en general, y en la de automóviles y de partes automotrices en particular. Los servicios financieros y el comercio constituyen, después de la industria, los principales destinos de la inversión norteamericana. Además, el tamaño de la industria norteamericana es en promedio mayor que otras industrias.

La inversión europea, que es la segunda fuente principal de IED en México, representa un tercio de los capitales entrantes, con España y Países Bajos como los dos principales inversionistas, seguidos de Reino Unido y Alemania. A diferencia de la inversión estadounidense, el porcentaje de capitales que destina la Unión Europea a los estados fronterizos es muy baja; además, existe una dispersión espacial más elevada de sus capitales. La principal motivación que lleva a las transnacionales europeas a localizarse en el centro y sur de México es la búsqueda de zonas con una fuerte concentración de la población. Por lo tanto, a diferencia del caso norteamericano, la inversión europea que ha estado ingresando a México se encuentra en su mayor parte orientada hacia el mercado interior. Las inversiones europeas se muestran más dispersas desde un punto de vista sectorial que las norteamericanas, especialmente en transporte, telecomunicaciones, construcción, hotelería y bancos, en los cuales se han impuesto las inversiones españolas.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Las inversiones japonesas en México tienen características que las distinguen de las anteriores. Se concentran en una pequeña cantidad de actividades, en particular en el sector manufacturero, y dentro de él, en la cadena de actividades automotriz y de partes automotrices y en la industria electrónica. Esa especialización influye en su fuerte concentración espacial de la producción, casi toda localizada en cinco estados: Distrito Federal, Aguascalientes, Baja California, Chihuahua y Nuevo León. Finalmente, la IED japonesa en México descansa sobre pocas empresas de gran tamaño; hay pocas Pymes japonesas instaladas en México y aún menos Pymes independientes de los grandes grupos de la industria automotriz japonesa. Muchas inversiones japonesas en México se hicieron a partir de implantaciones norteamericanas, lo que tiene diversas consecuencias importantes.

La repercusión de las reformas económicas emprendidas en los años ochenta y noventa y la firma del TLCAN varió dependiendo de los sectores de actividad económica, de los espacios regionales y de los grupos sociales. Los principales beneficiarios de estas transformaciones fueron las grandes empresas mexicanas y extranjeras. La Ciudad de México, los estados norteños y los núcleos de mayor población e industrialización fueron los principales receptores de las inversiones. Esto provocó una mayor desigualdad entre los estados de la República porque la productividad del trabajo se concentró en esas áreas volcadas a la producción agrícola e industrial para el mercado de América del Norte.

Los estados del sur no pudieron aprovechar plenamente las ventajas del TLCAN, del Tratado de Libre Comercio entre la Unión Europea y México (TLCUE), y de los otros tratados porque no contaron con la infraestructura, las instituciones, los actores empresariales y laborales calificados y organizados, ni con la proximidad geográfica para vincularse al mercado de América del Norte; eso influyó también en que no llegaran inversiones extranjeras, salvo en el sector turístico.

La IED total en México, y la europea en particular, están altamente concentradas en México. Sólo el Distrito Federal acapara 57.4% del total y, junto con Nuevo León (10.1%) y el Estado de México (5.3%), reúne 81.8%. Estas entidades, junto con Baja California (4.8%) y Chihuahua (4.7%), es decir, las cinco entidades mayores receptoras de inversión extranjera, agrupan 91.3%, del total nacional.

Los efectos que esta IED directa tiene sobre las regiones donde se implanta son muy distintos y habría que evaluar su repercusión en cada entidad, localidad y sector de actividad. Por estas razones, hasta ahora la inver-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

sión extranjera no ha sido un factor que coadyuve a disminuir o mitigar las desigualdades regionales; en muchos casos las ha ahondado por su dificultad, inconveniencia o desinterés en ubicarse en los estados más pobres.

El comportamiento de las pequeñas y medianas empresas extranjeras es menos conocido que el de las grandes transnacionales. Hemos tratado de mostrar, a partir de trabajo de campo y entrevistas, algunas de sus principales características y los factores que están facilitando o inhibiendo la llegada de inversiones de Pymes.

Las Pymes europeas implantadas en México son de dos tipos, según su origen y tamaño: *a*] Pymes plurinacionales europeas con estructura familiar. Cuando las empresas son pequeñas y familiares suelen tener como única inversión internacional la de México, o cuentan con dos o tres inversiones productivas fuera de su país, y *b*] Filiales Pymes en México pero perteneciente a grandes grupos multinacionales de Europa.

Para las Pymes europeas entrevistadas, México ha sido no sólo la puerta de entrada a América Latina para su implantación como empresas productoras o distribuidoras de productos europeos, sino que ha sido un país seleccionado para iniciar sus primeras experiencias de internacionalización en el ámbito mundial. Las razones principales están relacionadas con el potencial del mercado interno; la presión para invertir, derivada de los altos costos de fletes desde Europa; el encarecimiento de los productos por la apreciación de euro y a la necesidad de atender de manera más directa y cercana a los clientes. Además, México ofrece oportunidades para exportar al mismo tiempo hacia América del Norte y hacia otros mercados. Un motivo de primera importancia para iniciar la internacionalización a partir de México es por la afinidad cultural.

El proceso de internacionalización de las Pymes europeas implantadas en México es muy reciente: la mitad llegó entre 1990 y 2000 y 28% después de 2000. El camino más natural para la internacionalización de las Pymes europeas es la expansión territorial concéntrica a partir de sus vecinos. En el caso de las empresas españolas es muy claro que las primeras implantaciones ocurren en Francia y Portugal y después en Alemania e Italia.

Las razones principales que declararon los directores de empresas para implantarse en México están relacionadas con el potencial del mercado interno, que para ciertas actividades y productos es percibido como superior incluso a su país de origen, y con la necesidad de atender de manera más directa y cercana a los clientes; también cuentan mucho las oportuni-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

dades para exportar desde México a diversos mercados, la afinidad cultural y en varios casos la apreciación del euro.

Las fases más frecuentes, aunque no ineluctables, de la internacionalización de las empresas europeas empiezan con la exportación desde Europa por medio de distribuidores no exclusivos. De ahí pasan al establecimiento de filiales de distribución propias. Después, profundizan la internacionalización mediante la producción en México por dos vías: una primera fase de ensamble de partes que se traen desde el país de origen o de otras regiones, la cual es distinta de la subcontratación bajo el sistema de maquila; la segunda fase consiste en la búsqueda de componentes en México (sobre todo por el encarecimiento de los europeos) para iniciar el proceso completo de fabricación.

Las singularidades históricas, geográficas, ecológicas, económicas y políticas de cada región de México la colocan en condiciones ventajosas o desventajosas para competir por atraer las inversiones. Los estados del centro (donde está la mayor parte de la población) y del norte del país (donde es más fácil y barato el acceso al mercado de Estados Unidos y Canadá) son los que cuentan con las mejores ventajas. Esas cualidades son reforzadas por la mayor densidad del tejido industrial y de instituciones públicas y privadas, por una mayor calificación de los recursos humanos y por la existencia de una mejor infraestructura de comunicaciones terrestres y aéreas.

En conclusión, al menos hasta la crisis financiera de 2008, las empresas extranjeras, y en particular las Pymes europeas, han tenido un desarrollo favorable en México y desde la perspectiva de los empresarios, sus expectativas se estaban cumpliendo. Casi todas las empresas entrevistadas hasta 2008 tenían planes de expansión para los próximos tres y cinco años. El escenario cambió notablemente con la ampliación y profundización de la crisis financiera mundial de la que México fue uno de los países más afectados. ¿Cuáles son los escenarios para el futuro? ¿Qué balance se puede hacer de la inversión extranjera en México? Éstas son preguntas que necesitan responderse con nuevos estudios.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

REFERENCIAS

Alba Vega, C., 2003. *Tradición y modernidad: la industrialización de Jalisco.* Guadalajara, Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco.

Alba Vega, C., 2004. De la industria tradicional a la industria electrónica. Actores locales y globales en Guadalajara, Jalisco, en M. Estrada Iguíniz y P. Labazée (coords.), pp. 39-91.

Alba Vega, C., y P. Labazée, 2007. Libéralisation et secteur informel. Réflexions á partir du cas mexicain, *Transcontinentales* (4): 77-98.

Alba Vega, C., G. Gándara, P. Labazée y J. Torrents, 2008. La inversión extranjera directa en México. La visión al interior. Ponencia presentada en el Foro de Inversiones México-Unión Europea. México, Secretaría de Economía, 11 de noviembre. [Esta ponencia se realizó a partir del estudio de los mismos autores, titulado: La inversión extranjera directa europea. Características en México. México, Copca-DGIE-ProTLC-UEM.]

AMIA, 2009. Estadísticas, Asociación Mexicana de la Industria Automotriz, en <*http://www.amia.com.mx/#Page #1*>, consultado en noviembre de 2009.

Arias, P., 2006. El Bajío guanajuatense: expansión y redefinición de un tejido espacial regional, en M. Estrada Iguíniz y P. Labazée (coords.), pp. 295-310.

Borja Samperio, R., 1997. Las maquiladoras japonesas en la Frontera Norte: desafíos y oportunidades ante el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, tesis de licenciatura. México, El Colegio de México.

Buisán, M., y E. Espinosa, 2007. Una aproximación al perfil de la empresa española internacionalizada, *ICE-IEE* (839): 8-21

Cabannes Vásquez, J., 2004. Las ciudades como nuevos actores internacionales: navegantes locales del Cono Sur en el océano global, tesis de licenciatura. México, El Colegio de México.

Carrillo V., J., y R. Partida (coords.), 2004. *La industria maquiladora mexicana: aprendizajes tecnológicos, impactos regionales y entornos institucionales.* Tijuana y Guadalajara, El Colegio de la Frontera Norte-Universidad de Guadalajara.

CEPAL, 2006. *La inversión extranjera directa en América latina y el Caribe.* Santiago de Chile, Publicaciones de las Naciones Unidas.

CEPAL, 2007. *Foreign Investment in Latin America and the Caribbean 2006.* Naciones Unidas.

CNIE, 2006. Portal de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, Secretaría de Economía, en <*http://www.economia.gob.mx/swb/es/economia/p_comision_nacional_inversiones_extranjeras*>, consultado en 2009

Contreras, Ó., 2000. *Empresas globales, actores locales: producción flexible y aprendizaje industrial en las maquiladoras.* México, El Colegio de México.

Dávila Flores, A., 2006. Los *clusters* más dinámicos del sector industrial de la economía de Guanajuato y de las zonas metropolitanas de León, Irapuato y Celaya, en M. Estrada Iguíniz y P. Labazée (coords.), pp. 87-119.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Durand, C., 2009. La expansión de las transnacionales del comercio en los países de la periferia y sus contradicciones, en *Metropolización, transformaciones mercantiles y gobernanza en los países emergentes.* México, El Colegio de México-IRD-Metraljeux.

Dussel Peters, E., 2000. *La inversión extranjera directa en México.* Santiago de Chile, CEPAL (Serie Desarrollo Productivo, 80).

Dussel Peters, E., 2007. *Inversión extranjera directa en México: desempeño y potencial. Una perspectiva macro, meso, micro y territorial*. México, UNAM-Siglo XXI.

Estrada, M., y P. Labazée (coords.), 2004. *Producciones locales y mercado mundial en los países emergentes: México, India y Brasil.* México y París, Karthala-CIESAS-IRD.

Estrada, M., y P. Labazée, 2006. Transformaciones productivas en el estado de Guanajuato. Empresarios locales y globalización, en M. Estrada Iguíniz y P. Labazée (coords.), pp. 45-64.

Etermad, H., y R. Wright, 2003. Internationalization of SME'S: Toward a new paradigm, *Small Business Economics* (20): 1-4.

Falck Reyes, M., 2008. México y Japón: integración bilateral transpacífica, *Observatorio de la economía y la sociedad del Japón*, septiembre, en <*http://www.eumed.net/rev/japon/*>.

FMI, 2004. *Reseña del manual de balanza de pagos*, 5a. ed. Fondo Monetario Internacional, en <*http://www.imf.org/external/np/sta/bop/pdf/esl/aos.pdf*>.

Giglo, N., 2007. *Políticas activas para atraer inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe.* Santiago de Chile, CEPAL.

Giordano, P., y J. Santiso, 1999. *La course aux Amériques. Les stratégies des investisseurs européens en Argentine et au Brésil*. París, CERI (Études du CERI, 52).

Gregory, G., 1985. *Japanese Electronics Technology: Enterprise and Innovation.* Londres, John Wiley and Sons.

Gurría Treviño, J., 1994. Flujos de capital: el caso de México. Santiago de Chile, CEPAL (Financiamiento del Desarrollo, 27).

Haber, S.H., 1992. *Industria y subdesarrollo. La industrialización de México 1890-1940.* México, Alianza Editorial.

Hibou, B., 1999. *La privatisation des États.* París, Karthala.

Jetro México. 2000. *Las empresas japonesas establecidas en México. Encuesta 2000.* México, Embajada del Japón en México-Jetro México-Cámara Japonesa de Comercio e Industria de México.

Kerber Palma, V., 2008. El sol naciente de Vicente Fox: México y Japón 2000-2006, *Foro Internacional* **XLVIII** (191-192): 352-374.

Kerber Palma, V., y A. Ocaranza, 1989. Las maquiladoras japonesas en la relación entre México, Japón y Estados Unidos, *Comercio Exterior* **39** (10): 831-841.

Lara, A., 1996. Competitividad, cambio tecnológico y demanda cualitativa de fuerza de trabajo en la maquiladora de exportación: el caso de las empresas japo-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

nesas en el sector electrónico de la televisión, tesis de doctorado. México, El Colegio de México.

Mejía Reyes, P., 2005. La inversión extranjera en los estados de México: evolución reciente y retos futuros, *Economía, Sociedad y Territorio. Dossier especial.*

Monroy Luna, R., 2004. Las relaciones internacionales de las entidades federativas. El caso de México, tesis de licenciatura. México, El Colegio de México. [Publicada en 2007 como *Federalismo y relaciones internacionales; la vinculación de las entidades federativas mexicanas con el ámbito internacional*. México, Secretaría de Gobernación-Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.]

Nakahata, T., 2009. Director de Promoción Económica de Jetro México, entrevista. México, 16 de octubre.

Nakano, V., 2009. Profesional de Jetro México, entrevista. México, 21 de octubre.

Ortega García, A., 2003. *Integración productiva y relaciones laborales en la industria automotriz de México.* México, UAM-Plaza y Valdés.

Prasad E., R. Rajan y A. Subramanian, 2007. Foreign capital and economic growth, *Brooking Paper on Economic Activity* (1): 153-230.

RNIE, 2009. Registro Nacional de la Inversión Extranjera, Secretaría de Economía, en <*http://www.si-rnie.economia.gob.mx/cgi-bin/repie.sh/reportes/selperiodo*>.

Rodrik, D., 2008. *Nations et mondialisation. Les stratégies nationales de dévéloppement dans un monde globalisé.* París, La Découverte.

Rojas García, G., 2006. Cuando yo me reajusté… Reestructuración económica local y ajustes individuales entre trabajadores manuales. Monclova, Coahuila, década de los noventa, en M. Estrada y P. Labazée (coords.), *Espacios de la globalización. Mutaciones, articulaciones, interacciones.* México, CIESAS-IRD, pp. 487-506.

Secretaría de Economía, 2006. Dirección General de Inversión Extranjera, en <*http://www.economia.gob.mx/?P=1178*>, consultado el 20 y 21 de marzo de 2006.

UNCTAD, 2006. *World Investment Report. FDI from Developing and Transition Economies: Implications for Development.* Nueva York, Naciones Unidas.

UNCTAD, 2008a. *World Investment Report. Major FDI Indicators.* Nueva York, Naciones Unidas.

UNCTAD, 2008b. *World Investment Report*, *Transnational Corporations and the Infrastructure Challenge.* Nueva York, Naciones Unidas.

Van Dooren, R., 2003. *Garment on the Move. The Local Dynamics of Export Networks in La Laguna, Mexico.* Amsterdam, Rozenberg Publishers (Thela Latin American Series).

Vangstrup, U., 2006. Centros de servicios empresariales y competitividad de un *cluster* industrial: el caso de la industria de prendas de vestir en Moroleón y Uriangato, Guanajuato, en M. Estrada Iguíniz y P. Labazée (coords.), pp. 185-210.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ANEXO

Cuadro A-8.1. Sectores de actividad económica de los 40 empresarios entrevistados

Industria de la construcción 1
Construcción de infraestructura
Industria manufacturera 26
Partes para industria eléctrica
3 Barnices y pinturas
Rines y accesorios para industria automotriz
Diseño y fabricación de líneas de ensamble (*smartassembly*), automatización
Pisos y recubrimientos de cerámica
Tuberías y tratamientos térmicos para industria petrolera
2 Transmisiones para industria automotriz
Aires acondicionados para industria automotriz
3 Partes automotrices
2 Textiles
Partes de aceros especiales para industria petrolera
Pilotos automáticos para calentadores y calderas
Interruptores eléctricos
Fabricación vidrio
3 Farmacéutica
Diseño y fabricación de empaques y tapas de plástico
Espuma látex para calzado
Software para diversas industrias
Comercial 9
Detergentes, cuidado personal, cuidado del hogar, adhesivos, bricolaje
Estufas y hornos industriales (para restaurantes)
Maquinaria para envasado de alimentos
Maquinaria para la industria farmacéutica
Telas y adornos para industria del calzado
2 Productos de belleza
Señalización y cartelería
Comercio detallista ropa
Servicios 4
Bufete de abogados de empresa extranjera
Equipamientos urbanos (construcción paradas de autobús a cambio de vender publicidad)
Logística para transporte de mercancías
Servicios hospitalarios

Fuente: elaboración propia con base en las entrevistas.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

9
ACTORES TRANSNACIONALES EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE MÉXICO

*Blanca Torres**

CONTENIDO

Introducción 340
El activismo sindical transnacional 342
El conflicto en el sindicato minero, 351; El caso del Sindicato Mexicano de Electricistas, 358
Las ONG del exterior y su interés y actividad en México 360
Las multinacionales con base en México 369
Reflexiones finales 380
Referencias 383

* Profesora-investigadora del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México: <*btorres@colmex.mx*>.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

INTRODUCCIÓN

Uno de los fenómenos que destacan en las relaciones internacionales de México en las últimas tres décadas es el aumento de la actividad, visibilidad y peso de actores transnacionales.[1] Varios de ellos han buscado influir en las decisiones y el comportamiento del gobierno mexicano, tanto en lo que se refiere a sus políticas internas como en la exterior. Por supuesto que la presencia de estos actores no es algo nuevo, podemos rastrearla desde la Independencia del país.[2] Pero sí puede hablarse de un llamativo aumento en el número, diversidad y peso de estos actores del exterior con intereses y actividad en México. Un tanto más novedoso, aunque tampoco sin precedentes, es el hecho de que actores no estatales mexicanos se han convertido en actores transnacionales o, en unos cuantos casos, intensificado considerablemente su actividad más allá de las fronteras del país, incluyendo empresas, sindicatos y organizaciones no gubernamentales (ONG).

Éstos no son fenómenos privativos de México. En el ámbito global se observa el incremento de la actividad e influencia de actores no estatales en la política mundial que se atribuye generalmente al avance de la globalización, a la revolución tecnológica y, especialmente, a los espectaculares avances en las comunicaciones, los procesos de integración regional y la emergencia de problemas globales ambientales y de otros tipos. Mientras algunos de esos actores promueven esa regionalización e incluso la globalización de los mercados, de la producción y de las finanzas, otros se movilizan para tratar de condicionar o de rechazar abiertamente esos procesos.

Dado que en el caso de México, como en el de muchos otros países, la actuación de estas organizaciones y grupos ha sido particularmente importante en relación con el avance de los procesos de integración económica

[1] Por actor transnacional entendemos aquí aquellas organizaciones o grupos que trascienden las fronteras de su país en la búsqueda de sus objetivos y que con frecuencia, aunque no siempre, buscan influir sobre el gobierno de un país distinto al suyo o sobre la política mundial, a veces saltando al gobierno de su país de origen y, en otras, apoyándose en éste. Unos llevan a cabo actividades legales; otros se dedican a actividades fuera de la ley. Aquí nos referimos a los primeros.

[2] Desde el siglo XIX es perceptible la actividad en México de organizaciones laborales de otros países, lo mismo que de otras organizaciones parecidas a las que hoy denominamos ONG. Más antigua y constante ha sido la actividad de la que se considera uno de los más viejos actores transnacionales, la Iglesia católica. En el siglo XX vemos también la creciente presencia de otras iglesias.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

regional y su institucionalización, aquí nos centraremos en gran medida en actores transnacionales vinculados con esos procesos.

En este capítulo queremos enfocar, aunque sea brevemente, la actuación de los dos tipos de actores transnacionales. En la primera parte nos centraremos en organizaciones sindicales y ONG del exterior que han procurado defender o promover intereses sectoriales o colectivos que consideran han sido relegados por el gobierno de México, para lo que han llevado a cabo acciones tanto en la arena política mexicana como en instancias del exterior. No hablaremos del comportamiento de las empresas multinacionales en este país, ya que son analizadas en otro capítulo de este mismo libro. En la segunda parte, nos referiremos a aquellas grandes empresas mexicanas que se han internacionalizado, en particular aquellas que a su tarea de exportación de bienes o servicios han sumado en los últimos decenios la inversión directa fuera del país.[3] Hablaremos con un poco más de detalle sobre aquellos actores cuyas actividades han aumentado considerablemente en los últimos cinco años y que se espera mantengan ese ritmo de actividad.

En esta exploración general nos interesa, sobre todo, resaltar la interacción de esos actores transnacionales con el Estado mexicano y sus resultados. Varios de ellos optan por acercarse al gobierno mexicano y de esa forma lograr sus objetivos; otros prefieren adoptar una posición más contenciosa o de franca oposición.[4] Hay que precisar aquí que la influencia de estos actores sobre políticas mexicanas no ha sido siempre directa, sino por medio de aquella que han ejercido en la política mundial, incluyendo, entre otras formas, la creación de normas internacionales y su difusión en prácticas internas, tema en el que no ahondaremos aquí.[5] Finalizamos con

[3] En otras palabras, vemos una gama de actores que podemos situar en distintos lugares del continuum del que habla Thomas Risse-Kappen (2001: 256), desde aquellos que tienen objetivos instrumentales —que tratan de promover los intereses o el bienestar de la propia organización o de sus miembros— hasta aquellos que buscan promover o defender un bien común y que se considera comparten valores específicos, creencias y un discurso común.

[4] Estos dos tipos de estrategia han llevado a algunos estudiosos a clasificarlos como *insiders* y *outsiders*, aunque señalan que estos últimos a veces se acercan a los gobiernos y, de hecho, algunos *insiders* acuden en ocasiones a acciones hasta cierto punto similares a las de los *outsiders,* incluyendo la movilización de algunos sectores, críticas públicas y manifestaciones (Korzeniewicz y Smith, 2005: 137-139).

[5] Risse-Kappen insiste, a mi juicio acertadamente, en la importancia de analizar la relación de estos actores con el Estado y el efecto del mundo interestatal sobre ellos, y no

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

una breve reflexión sobre cuál debería o podría ser el papel del Estado mexicano ante ellos.[6]

EL ACTIVISMO SINDICAL TRANSNACIONAL

En los primeros decenios del siglo XX, las organizaciones sindicales estadounidenses, lo mismo que algunas europeas tuvieron un fuerte interés en apoyar al sindicalismo mexicano; incluso tuvieron un papel importante en la creación y consolidación de algunas organizaciones de este país. Después de la segunda Guerra Mundial, dado el papel de las organizaciones sindicales estadounidenses, en particular la American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO) de aliada de su gobierno en el exterior,[7] y los caminos seguidos por el sindicalismo mexicano, las relaciones directas tendieron a reducirse aunque se mantuvieron.

El anuncio de la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) revivió los esfuerzos de acercamiento de varios sindicatos individuales con sus contrapartes mexicanos. Hay que precisar que algunos sindicatos estadounidenses y canadienses ya habían tenido en los años ochenta contacto con sus congéneres mexicanos en relación con el proceso de integración informal que se venía dando en América del Norte. También vemos la creación de la Coalición para la Justicia en las Maquiladoras, en la que participarían la AFL-CIO, el Congreso del Trabajo Canadiense (CLC), el Frente Auténtico del Trabajo (FAT), junto con organizaciones religiosas, ambientales, en favor de los derechos de la mujer y organizaciones comunitarias.[8]

---

sólo el de estos últimos sobre la política mundial y el tratar de establecer si son los actores estatales o los no estatales los que tienen ahora mayor peso, aspectos en los que muchos autores se han centrado (Risse-Kappen, 2001: 268-269).

[6] En términos generales podemos hablar de que los estados estimulan las actividades de algunos de estos actores transnacionales, tratan, aunque no siempre lo logran, de bloquear las de otros, y no prestan mucha atención a las actividades de otros más (Krasner, 1995: 259).

[7] Para un recuento de este tipo de políticas, que incluyeron una fuerte cruzada anticomunista y de promoción de la apertura comercial y de inversión, véase Nissen, 1999: 204

[8] Esta organización fronteriza seguía ya una estrategia que les había sido útil a los sindicatos estadounidenses en el ámbito doméstico: buscar la acción concertada con organizaciones no gubernamentales.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Se sabe bien que en la negociación del TLCAN se introdujeron de manera paralela dos temas que actores no estatales demandaron y que no estaban incluidos inicialmente por los negociadores: la cuestión laboral y la cuestión ambiental. Aunque había una preocupación general sobre estos asuntos en América del Norte, lo que realmente les preocupaba a quienes promovieron su inclusión era la situación de la protección laboral y ambiental en México. Los sindicatos temían la migración de industrias hacia México y, con ella, la pérdida de empleos. A los ambientalistas les preocupaba, sobre todo, que la competencia de productos de un país que mantenía estándares bajos llevara a una "carrera hacia el fondo" en materia regulatoria en cuestiones ambientales en todo el subcontinente. Aunque organizaciones sindicales y ambientalistas se integraron junto con otros grupos y organizaciones en un par de coaliciones antitratado durante aquellas negociaciones, en este apartado nos referiremos básicamente a la actividad del sindicalismo transnacional.

Hay que precisar de entrada, que desde el inicio de las negociaciones del TLCAN, los miembros de las coaliciones antitratado se dieron cuenta de que la lucha decisiva se libraría en la arena política estadounidense, ya que estaba prácticamente garantizada la ratificación de un eventual tratado en los otros dos países. Sin embargo, una de estas coaliciones, en la que estaban los sindicatos, sí hizo mayores esfuerzos para establecer vínculos con sus congéneres en las dos naciones vecinas (Kay, 2005: 716) aunque fueron las organizaciones estadounidenses las que en todo momento llevaron la batuta del cabildeo y las campañas que organizaron para obtener sus objetivos.

Vale aquí la pena subrayar que dentro de la debilitada AFL-CIO había grandes discusiones alrededor de las estrategias a seguir para tratar de recuperar fuerza.[9] Por ello, fueron sobre todo sindicatos individuales —varios de ellos pequeños y con tradición de independencia— y los más liberales o de izquierda los que más se movilizaron en esa etapa. El activismo de algunos sindicatos ha estado vinculado también con el nivel de competencia del exterior que enfrenta la industria a la que pertenece. Communications Workers of America (CWA) y United Electrical, Radio and Machine Workers Union (UE) estuvieron entre los primeros en establecer "alianzas estratégicas" con sindicatos mexicanos. El primero, con el Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana (STRM) y, el segundo, con el Frente Auténtico del Trabajo (FAT), que se convirtió en el eje de la Red Mexicana

[9] La sindicalización en el sector privado no pasaba del 10 a 15% de los trabajadores.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

de Acción Ante el Libre Comercio (RMALC).[10] En cambio, no tuvieron éxito en sus acercamientos con las confederaciones obreras mexicanas tradicionales, que vieron con suspicacia la actuación de esas coaliciones.[11] La mayoría de los sindicatos participantes en esas coaliciones, lo mismo que la AFL-CIO, tenían como principal objetivo la derrota del tratado. Unos pocos insistían en que no querían "ese tratado", sino uno en que se introdujera una especie de cláusula social.

Fueron dos los momentos clave de la actividad de estas coaliciones: la aprobación de la "vía rápida" (*fast-track*) en la primavera de 1991 y la aprobación de la ley de instrumentación del tratado por el congreso estadounidense (1993). En el primero, el sindicalismo estadounidense, con el fuerte apoyo de las ONG ambientalistas, logró que los gobiernos se comprometieran a negociaciones paralelas sobre sus preocupaciones. En la segunda etapa obtuvieron la introducción de algunos compromisos ambientales dentro del TLCAN y que se firmaran dos acuerdos de cooperación trilaterales, uno en materia ambiental y otro en materia laboral, junto con un convenio bilateral tendiente a mejorar las condiciones ambientales de la frontera México-Estados Unidos.

El principal compromiso de los tres estados en los acuerdos trilaterales fue cumplir mejor sus leyes laborales y ambientales, otorgándose a organizaciones y ciudadanos de los tres países un papel importante en el monitoreo de su cumplimiento y en la denuncia, con efectos básicamente de propiciar la transparencia (*sunshine effects)* y de "publicitar el incumplimiento" de alguna de las partes para "avergonzar" al gobierno correspondiente. Se recogía así la forma de presión a la que han recurrido muchas organizaciones de la sociedad civil en los últimos decenios que, además, les es útil en sus esfuerzos por lograr que los gobiernos de los países desarrollados y las organizaciones intergubernamentales recojan sus quejas y ejerzan presiones de otro tipo —condenas, condicionamientos, sanciones— sobre los países cuyo comportamiento aquéllas quieren modificar (Risse-Kappen y

[10] Pequeña organización, de orientación socialcristiana, integrada por algunos sindicatos y varias organizaciones no gubernamentales, que desde hacía tiempo tenía vínculos con sindicatos de Canadá. El STRM no participó en las coaliciones.

[11] Los principales factores que explican ese rechazo son: la vinculación añeja de los sindicatos de nuestro país con el Estado mexicano y la percepción de los dirigentes de las confederaciones mexicanas de un juego suma-cero, al menos en el corto plazo, visión fortalecida por el tipo de campaña hecha por los sindicatos estadounidenses, que subrayaban la pérdida potencial de empleos a favor del vecino del sur.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Sikkink, 1999: 5-15). Con los mecanismos de comunicación/petición ciudadana incorporados en los acuerdos trilaterales, de los que hablaremos más adelante, se intentaba ir un poco más allá, al establecer las vías que podrían llevar hasta la aplicación de sanciones monetarias o comerciales en caso de incumplimiento.

Después de la entrada en vigor del TLCAN el interés de las grandes confederaciones sindicales estadounidenses y canadienses por lo que sucedía en México continuó siendo relativamente limitado a pesar de que la nueva dirigencia de la AFL-CIO, que llegó al poder en 1995, aunque tenía como objetivo principal recuperar fuerza en el nivel doméstico, se mostraba convencida de que había que actuar más allá de las fronteras de su país.[12] Sin embargo, prefería una estrategia global, sobre todo por la movilidad de las empresas multinacionales y, luego, por la emergencia de China como poderoso competidor.[13] Con todo, a la corta le dieron importancia al trabajo en el ámbito continental por el inicio de las negociaciones para la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), dejando el espacio trinacional para la actuación sobre todo de sindicatos individuales.[14] Esta actividad transnacional se orientó ante todo al apoyo a la promoción de la sindicalización y a proteger los derechos sindicales básicos, a diferencia de la actividad transnacional de los sindicatos europeos que, aunque también modesta como aquélla, se ha enfocado a la promoción de políticas más ambiciosas de construcción de instituciones, negociación colectiva y política social en Europa (Burgoon y Wade, 2004: 860-863).

[12] Entre los factores del debilitamiento del sindicalismo en Estados Unidos se mencionan los cambios industriales y demográficos en la fuerza del trabajo y las estrategias organizativas de los propios sindicatos; otros factores comunes a los tres países que se considera también han contribuido a esa pérdida de fuerza son el menor ritmo de crecimiento económico, las políticas neoliberales y la internacionalización del capital (Southworth y Stepan-Norris, 2009: 299; Crow y Albo, 2005: 12-13).

[13] Elementos centrales de esa estrategia tendiente a prevenir la migración de industrias a países con estándares laborales más bajos ha sido promover en el mundo la adopción de ciertos estándares mínimos (*core labor standards*); obligar a las compañías individuales y multinacionales a rendir cuentas sobre su comportamiento en el exterior y promover la sindicalización en los países desarrollados y en desarrollo que son socios comerciales importantes de Estados Unidos, apoyando a los trabajadores locales en su tarea de organización sindical y movilización (Blackwell, 1998: 368-369).

[14] De hecho, un estudio comparativo entre el activismo transnacional del sindicalismo estadounidense y del europeo, cuyo autor señala que constituye una primera exploración, parece indicar cierta concentración estadounidense en el ámbito intrarregional más que trasatlántico (Burgoon y Wade, 2004: 855-859).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

El Congreso del Trabajo canadiense también le daba más importancia a las estrategias global y continental. Mostraba impaciencia al ver la dificultad para encontrar interlocutores de peso en México,[15] manteniéndose a la expectativa en vista de la recomposición del sindicalismo mexicano que se hizo más evidente a partir de 1997.

Después de la entrada en vigor del TLCAN, las confederaciones tradicionales mexicanas siguieron concentradas en la redefinición de sus relaciones con el Estado, particularmente después de la alternancia política, manteniendo sus relaciones formales, algo distantes, con sus congéneres de los dos países del norte. Las nuevas federaciones sindicales, como la Unión Nacional de Trabajadores (UNT), en buena medida creadas a partir de desprendimientos de sindicatos del Congreso del Trabajo, han estado interesadas en utilizar el apoyo transnacional. Pero el nacionalismo por algún tiempo siguió siendo uno de los límites para sus vinculaciones transnacionales; tanto los gobiernos priistas como los panistas y los empresarios lo utilizaron para criticar acerbamente ese tipo de lazos (Torres, 2005a: 123-125). El FAT ha estado mucho más dispuesto a correr ese riesgo, tal vez porque considera que las ganancias que puede obtener de sus lazos transnacionales, en términos de visibilidad y de influencia, son superiores a sus costos.

Dada esa situación, en los primeros años de vigencia del TLCAN, el esfuerzo del sindicalismo estadounidense y, en menor medida, del canadiense se centró en apoyar los intentos de sindicalización independiente por parte del FAT en las maquiladoras, primero de la frontera y luego en el resto del país.[16] Para estos esfuerzos y sobre todo para las campañas de denuncia, los sindicatos se han vinculado con ONG laborales de los dos países, siguiendo un patrón relativamente exitoso que se ha seguido en Estados Unidos. Muchos de esos esfuerzos de sindicalización en México fueron infructuosos y los escasos sindicatos independientes que pudieron crearse tuvieron corta

[15] Los sindicatos canadienses se encontraban en una situación mucho mejor que los de los otros dos países, pero las tendencias no parecían favorecerles. Para 2008, 30% de los trabajadores estaban sindicalizados, en comparación con 38% en 1981. Hay que precisar que 72% de los trabajadores del sector público están sindicalizados y sólo 16% de los del sector privado; las grandes empresas manufactureras tienen alto nivel de sindicalización, pero no bancos, comercios e industrias de servicios (*The Economist*, 2009: 52).

[16] La oficina del Centro de Solidaridad de la AFL-CIO, que se estableció a mediados de los noventa en México, ha desempeñado un papel muy importante en la organización de ese apoyo.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

vida.[17] Los miembros de estas organizaciones han sido sujetos a despidos y agresiones físicas. Peor aún, muchas veces las maquiladoras han cerrado dejando atrás deudas importantes con sus trabajadores.

Las organizaciones laborales transnacionales han recurrido en algunos de estos casos a presentar de inmediato una "comunicación" en la que se alega que una de las partes ha permitido la violación de los derechos de los trabajadores consignados en el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN).[18] Este recurso puede llevar, según el derecho de los trabajadores que se considera vulnerado y después de un largo proceso, a consultas ministeriales y, en última instancia, a sanciones comerciales.[19] La presentación de las comunicaciones ha sido acompañada de una fuerte movilización política, que las organizaciones laborales consideran no sólo conveniente sino parte esencial de su estrategia.[20] Con frecuencia se han llevado a cabo esas acciones en momentos en que se podía obtener mucha publicidad y, sobre todo, en los que las organizaciones laborales estadounidenses podían usar esos casos para ejercer presión en relación con otras negociaciones comerciales que llevó a cabo el gobierno de su país en los siguientes años.[21]

Así, las organizaciones laborales estuvieron probando aquel mecanismo, sobre todo en los primeros años de vigencia del TLCAN, presentando hasta ahora más de una treintena de comunicaciones a alguna de las ofici-

[17] Una de las investigaciones que enfocan este tipo de esfuerzos es la de Hermanson y De la Garza, 2005.

[18] Tres oficinas nacionales administrativas (OAN), incorporadas a los departamentos de Trabajo de cada país, reciben las quejas relacionadas con las fallas de otro gobierno, no del propio.

[19] Las consultas llevan normalmente a estudios que incluyen reuniones públicas de funcionarios gubernamentales, sindicatos y otras partes interesadas. No ha habido hasta ahora ningún caso de sanciones comerciales, entre otras razones por la dificultad para establecer un patrón recurrente de violaciones que se requiere para llegar a esa etapa.

[20] La comunicación "permite a los activistas iniciar un argumento basado en normas en un foro en que los gobiernos han prometido participar". Pero, para ser realmente efectiva, debe ser acompañada de activismo político (Graubart, 2009: 181-182).

[21] Después de las negociaciones para la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC), se movilizaron intensamente alrededor de la renovación de la autorización de la vía rápida por parte del Congreso estadounidense en 1997, que se vinculó con el esfuerzo de creación de ALCA; el intento de la OECD por institucionalizar el Acuerdo Multilateral sobre inversiones (AMI); el voto de 2002 para expandir la Autorización para Promover el Comercio para el presidente Bush, entre otras iniciativas (Dreiling y Silvaggio, 2009: 212-213).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

nas nacionales administrativas (OAN).[22] Aun cuando México fue y sigue siendo el blanco de las comunicaciones, las quejas se extendieron a Estados Unidos, sobre todo en lo referente al trato a trabajadores migrantes mexicanos en ese país (Graubart, 2009: 192).

Aunque el derecho a organizarse no estaba dentro de la lista de derechos cuya violación podía llevar a consultas ministeriales o a sanciones comerciales, las primeras comunicaciones en contra de México se centraron en ese tipo de violaciones, aunque luego se fueron añadiendo quejas relacionadas con fallas en la prevención de accidentes y enfermedades ocupacionales, que sí podían llevar a consultas ministeriales.[23] Problemas de discriminación por género (pruebas de embarazo previas a la contratación y presiones a mujeres embarazadas para que renunciaran) y el derecho a huelga también han sido incluidos, lo mismo que las disposiciones internas que permiten al gobierno mexicano requisar instalaciones de ciertas empresas en huelga por razones de seguridad nacional.

Las opiniones de dirigentes sindicales, activistas e investigadores sobre las comunicaciones y el mismo ACLAN han estado divididas a lo largo de los tres quinquenios de existencia. Unos consideran que ambos "no tienen dientes", y los ven prácticamente irrelevantes. Otros ven en el Acuerdo de Cooperación y las instituciones que crea un espacio político que puede propiciar alianzas transnacionales (Dreiling y Silvaggio, 2009: 216; Kay, 2005: 716-717).

Activistas y estudiosos aceptan, por un lado, que prácticamente ninguna de las peticiones tuvo éxito en cuanto a la organización de sindicatos independientes con cierta permanencia o la reinstalación de trabajadores despedidos. Por otro lado, destacan que las comunicaciones favorecieron la colaboración transfronteriza "en la búsqueda de las leyes, recolección de documentos y testigos, elaboración de la petición y diseminación de la pe-

[22] La UE, el FAT, el International Labor Rights Forum (ILRF) y la Asociación Nacional de Abogados Democráticos fueron los primeros en recurrir a ellas. Cinco de las primeras seis peticiones entre 1994 y 1996 fueron presentadas en la OAN de Estados Unidos que incluían, entre otras, violaciones del principio de libertad de asociación y el derecho a organizarse en subsidiarias de las maquiladoras. Otra fue presentada en la OAN mexicana en contra de las debilidades de la aplicación de las leyes estadounidenses que prohíben a compañías relocalizarse en respuesta a campañas sindicales de organización (Human Rights Watch, 2001a; Graubart, 2009: 183).

[23] Entre las empresas seleccionadas para ese tipo de acción se encuentran sobre todo subsidiarias de multinacionales de distintos orígenes —estadounidenses, japonesas y coreanas— o proveedoras de éstas.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

tición en los medios de comunicación y en otras instancias" y, como mínimo, también "obligaron al Estado mexicano a justificar su comportamiento".[24] Precisan, además, que ese tipo de mecanismo no puede tener resultados inmediatos en cuanto a cambios concretos en el comportamiento, sino que lo importante es si son capaces de impulsar campañas políticas. Reconocen que la OAN de Estados Unidos estuvo más dispuesta a dar entrada a estas comunicaciones durante la administración de Clinton que bajo la de Bush y algunos subrayan que los gobiernos priistas fueron más susceptibles a ese tipo de presión.[25]

Activistas e investigadores ligan algunas de las campañas que llevaron a cabo esos actores transnacionales con una docena de medidas del gobierno mexicano, considerándolas modestos triunfos de la acción transnacional; algunos se refieren a que "como mínimo contribuyeron a crear el contexto" en que esas acciones se dieron. Mencionan un puñado de fallos de la Suprema Corte de Justicia, como aquél en contra de los artículos de la ley laboral que obliga a los trabajadores a pertenecer a un solo sindicato (*La Jornada*, 2005a), y el que declaró inconstitucional el monopolio ejercido por la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado.[26] También mencionan la publicación en la página de internet de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) de una lista de sindicatos y contratos colectivos que antes no existía y el que se haya ordenado el voto secreto y autorizado la presencia de observadores externos en elecciones internas de algunos sindicatos.

No falta quien atribuya a esas movilizaciones, destacando sobre todo el recurso a una "comunicación" ante la OAN estadounidense arriba mencionada, el que en 2005 no haya podido ser aprobada la iniciativa de reforma a la Ley Federal del Trabajo presentada por el gobierno de Fox, que las organizaciones laborales del exterior consideraron atentatoria contra los derechos de los trabajadores. Desde entonces han seguido con interés los intermitentes intentos de reforma de esa ley, incluyendo el de marzo de 2010, que provocó fuertes críticas de distintos sectores mexicanos, entre ellos, de los sindicatos independientes (*El Financiero*, 2010; *Milenio*, 2010; *La Jornada*, 2010c).

[24] En estos casos se procuró diseminar la información mediante redes, utilizar la política simbólica y lograr un número amplio de peticionarios (Graubart, 2009: 187-189).

[25] Señalan que era más fácil avergonzar a un gobierno con un legado revolucionario al señalarle la brecha entre sus compromisos y su comportamiento (Graubart, 2009: 191).

[26] Para lo que ha sido llamada "una crítica desde la izquierda" sobre este asunto, porque consideraba que podía debilitar a los sindicatos de industria véase STPS, 1999.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Por su parte, algunas organizaciones laborales mexicanas han apoyado a sus congéneres en Estados Unidos. Han participado en algunas de sus campañas y contribuido a la sindicalización, sobre todo de trabajadores de origen mexicano, en algunos lugares del país vecino. El FAT tuvo también a su cargo la coordinación de una comunicación a la que se adhirieron medio centenar de organizaciones, en relación con los derechos de negociación colectiva de los trabajadores del sector público en Carolina del Norte (Graubart, 2009: 193). Además, representantes de sindicatos mexicanos han participado en movilizaciones en contra de la globalización, como la de Seattle (Dreiling y Silvaggio, 2009: 221-222). Por su parte, la Red Mexicana de Acción ante el Libre Comercio (RMALC) tuvo un papel importante en la coordinación de la oposición al ALCA.[27] No sólo fue promotora, sino uno de los pilares de la Alianza Social Continental, creada en 1999, integrada por un buen número de confederaciones sindicales y ONG del continente entre ellas varias estadounidenses y canadienses, y que trabajaría intensamente en la promoción de una visión alternativa de integración regional.

La RMALC también participó activamente en redes que buscaron condicionar el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación con la Unión Europea, y se habla de que tuvo un papel en la coordinación de la movilización en oposición a la reunión ministerial de la Organización Mundial de Comercio en Cancún (2003). Aunque se le ve en franca oposición a las iniciativas del gobierno mexicano, la red ha insistido en su papel de creadora de alternativas a los procesos de integración neoliberal que se proponen. Insiste en que sus lazos con el exterior le han sido benéficos, en tanto que sólo después de haber sido invitada como interlocutora por funcionarios de otros gobiernos ha sido recibida por el mexicano (Massicotte, 2009).

En los últimos años, conforme la recomposición del sindicalismo mexicano continúa, se observa un interés un poco más sostenido del sindicalismo estadounidense y canadiense en México. Siguen de cerca e informan en sus páginas de internet y en publicaciones sobre lo que está sucediendo en este país en materia laboral, especialmente lo relacionado con los sindicatos

[27] Con ligas estrechas con el FAT, es una organización que incorpora a varios grupos de trabajadores y ONG, cuyo liderazgo se ha fijado como tarea prioritaria llevar a cabo estudios que permitan elaborar información y análisis sólidos sobre los procesos de integración y sus efectos. Procura también establecer redes con organizaciones de otros países; su activismo en México es mucho más limitado (Massicotte, 2009: 135-137).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

independientes, sobre todo de aquellos que se han separado recientemente del Congreso del Trabajo. Continúan apoyando algunos esfuerzos de sindicalización independiente del FAT, lo mismo que huelgas y movilizaciones de algunos sindicatos independientes o más combativos, como los de la Volkswagen, de Aeroméxico o Mexicana de Aviación. En unos cuantos casos se habla incluso de una participación más directa en la planeación de las estrategias de uno que otro sindicato mexicano, enfrentado ya sea con la empresa correspondiente, las confederaciones tradicionales o el gobierno mexicano, aunque es muy difícil encontrar evidencias concretas.

El conflicto en el sindicato minero

Uno de los casos recientes en que ha sido más evidente la acción de organizaciones sindicales del exterior es el conflicto surgido en el Sindicato Nacional de Trabajadores Mineros y Metalúrgicos de la República Mexicana (SNTMMRM), a partir de la designación de Napoleón Gómez Urrutia como secretario general suplente y luego como secretario general a la muerte de su padre.[28] Vale la pena ahondar en este caso porque permite percibir con cierta claridad tanto la estrategia de estos actores transnacionales en apoyo a sus aliados, como su participación directa o indirecta en la recomposición del sindicalismo mexicano.

Los contactos de Gómez Urrutia con sus homólogos del exterior pronto se iniciaron y en abril de 2005 se estableció una alianza estratégica entre el United Steelworkers (USW), uno de los sindicatos con más agremiados en Estados Unidos, y el sindicato minero mexicano, el que muy pronto también participó en acciones internacionales de la Federación Internacional de Trabajadores Metalúrgicos (FITIM). Por ejemplo, en junio de 2005 se llevaron a cabo protestas simultáneas en México, Estados Unidos y Perú para exigir el respeto a los derechos de los trabajadores (Solidarity Center, 2009).

Las tensiones existentes entre el gobierno y las empresas mineras y el SNTMMRM se agudizaron unos meses después, a partir del estallamiento de huelgas, entre ellas la de Sicartsa en Lázaro Cárdenas, Michoacán, en 2005.

[28] El proceso de toma de nota de la designación y luego de la elección correspondiente fue complicado, ya que la Secretaría del Trabajo consideró que había habido irregularidades en las mismas (*La Jornada*, 2000a; 2000b y 2001).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Vino después una demanda interpuesta en la Procuraduría General de la República (PGR) por ex trabajadores de Mexicana de Cananea en contra de Gómez Urrutia, quien, alegaban, había manejado indebidamente fondos entregados por su propietario, Grupo México, como indemnización a trabajadores de la mina Cananea despedidos a principios de los años noventa, por 55 millones de dólares (*La Jornada*, 2005b).

Las relaciones con el gobierno se hicieron más difíciles desde principios de 2006, cuando Gómez Urrutia apoyó la sustitución del entonces líder del Congreso del Trabajo (CT), Víctor Flores (*El Universal*, 2006a), y luego participó en la formación de una coalición de sindicatos disidentes que acudieron a las vías legales tratando de que se les reconociera como la nueva mesa directiva del CT.[29]

Pocos días después, una explosión en la mina ocho, unidad Pasta de Conchos, también propiedad de Grupo México, en la que quedaron atrapados y fallecieron 65 mineros, fue calificada por Gómez Urrutia como "homicidio industrial", responsabilidad tanto de la empresa como de las autoridades laborales (*La Jornada*, 2006a), acusación que fue seguida por el desconocimiento de Gómez Urrutia como líder del SNTMMRM por parte de la STPS (*El Universal*, 2006c) y de una huelga de los mineros en protesta por la medida (*La Jornada*, 2006b).

Vino luego el anuncio de que la Procuraduría General de la República buscaba a Gómez Urrutia en relación con la acusación de fraude antes mencionada. El dirigente sindical recibió no sólo declaraciones públicas de apoyo de la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC), la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) y la Unión Nacional de Trabajadores (UNT) (*La Jornada*, 2006c). Tanto el USW como la AFL-CIO enviaron cartas al presidente Fox, condenando las acciones de la Secretaría del Trabajo, y se afirma que con ayuda de aquel sindicato estadounidense el líder minero pudo huir a Arizona y luego trasladarse a Vancouver, Canadá, en donde reside desde entonces y desde donde ha procurado dirigir el SNTMMRM (MLNA, 2008a).

En los siguientes cuatro años, el conflicto continuó. A nuevas huelgas, destacando entre ellas la de la mina de Cananea, que se inició en 2007, y manifestaciones de apoyo de muchos sindicalizados a Gómez Urrutia, ha-

[29] La CROC y la CROM estuvieron entre las organizaciones disidentes y abandonaron el CT, al que fueron readmitidos un par de años después (*El Universal*, 2006b; MLNA, 2008c).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

brían de seguir de manera paralela la continuación del proceso penal —incluyendo nuevas acusaciones de fraude— contra el dirigente obrero; la negativa a tomar nota de su reelección para el periodo 2008-2014 por parte de la STPS;[30] la salida del sindicato minero del Congreso del Trabajo (*La Jornada Morelos*, 2008); la división de los agremiados de este sindicato ante la prolongación de las huelgas en varias minas; los intentos de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) por atraer a mineros descontentos (*La Jornada Michoacán*, 2008); la amenaza del Grupo México de cerrar la mina de Cananea ante el alargamiento del conflicto (MLNA, 2008b); la declaración de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (JFCA) de la inexistencia de huelga en esta mina; el amparo contra la decisión de la JFCA (*Excélsior,* 2008; *La Jornada* 2008a); la orden de aprehensión de Gómez Urrutia, que abrió paso a la consiguiente solicitud de extradición (*La Jornada*, 2008e; 2009a); el congelamiento de las cuentas bancarias del sindicato (*El Universal*, 2008b); la autorización de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje al Grupo México para terminar los contratos colectivos e individuales de los trabajadores de la minera de Cananea (*El Economista*, 2009) confirmada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia del Trabajo del Primer Circuito (STPS, 2010) y luego por la Suprema Corte de Justicia, y la pugna cada vez más abierta y enconada por el control del SNTMMRM que incluye a viejos colaboradores de aquel dirigente que le han dado la espalda (*El Universal*, 2009a, 2009b; *Milenio*, 2009c).

El apoyo del USW a Gómez Urrutia se mostró una y otra vez a lo largo de la prolongada batalla legal y política entre las partes en conflicto, apoyo que aquella organización sindical considera parte de su "activismo global por la justicia económica".[31] Por ejemplo, al negarle la STPS la toma de nota después de las elecciones, Gómez Urrutia fue invitado a su convención en Las Vegas, Nevada, donde pidió apoyo moral, político y económico para su causa (*La Jornada*, 2008d). En respuesta, el USW recaudó 40 000 dólares para las familias de los mineros y se comprometió a presentar quejas ante

[30] Entre las razones mencionadas por la STPS se encuentran las siguientes: estar acusado de ser responsable de malos manejos de los fondos sindicales, no gozar plenamente de sus derechos por ser prófugo de la justicia, la falta de condiciones para desempeñar sus funciones, entre ellas la asistencia a las reuniones sindicales, el no haber estado presente en la convención que lo reeligió y que su relación laboral con los mineros no se encontraba plenamente acreditada (*La Jornada*, 2008c).

[31] Así lo declararon, por ejemplo, en la resolución 16 de su convención anual de 2008 (USW, 2008).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y al ACLAN (MLNA, 2008d). Igualmente, una delegación de 14 mujeres dirigentes sindicales estadounidenses viajó a la mina y se procedió al envío de mensajes al Grupo México, en el que demandaban el fin de la represión en contra de los mineros, sus familias y el sindicato (*La Jornada*, 2008b). Ante el anuncio de la congelación de las cuentas bancarias del SNTMMRM, el USW declaró que se haría cargo de las familias de 3 000 de los trabajadores en huelga por el tiempo que fuera necesario (MLNA, 2008d). Aprovechó también la visita a México de la secretaria de Estado, Hillary Clinton, a México, en la primavera de 2009, para denunciar lo que estaba sucediendo en el sector minero de este país (*Milenio*, 2009a).

Otras organizaciones laborales estadounidenses se han sumado con alguna frecuencia al reclamo al gobierno mexicano por lo que califican persecución política del dirigente minero. Un ejemplo es la carta de James P. Hoffa del International Brotherhood of Teamsters, pidiéndole la anulación de los cargos contra Gómez Urrutia, su reconocimiento como dirigente del SNTMMRM y la liberación de los fondos del sindicato (*El Porvenir*, 2008).

Sin embargo, no sólo organizaciones laborales estadounidenses le han otorgado apoyo, sino también de Canadá, factor crucial en la acogida que se le ha dado a Gómez Urrutia en ese país. Sin el apoyo del sindicalismo canadiense y del Nuevo Partido Democrático Canadiense (NPDC), de filiación socialdemócrata, difícilmente se explica el otorgamiento de las visas canadienses al dirigente minero que le han permitido residir en ese país y llevar a cabo desde ahí sus actividades sindicales.[32] Ese respaldo ha favorecido al dirigente mexicano en algunos medios de la zona en que reside (*Toronto Globe and Mail*, 2009; *The Vancouver Province*, 2009).

A esos apoyos se suma el de organizaciones laborales internacionales, como la Federación Internacional de Trabajadores de las Industrias Metalúrgicas (FITIM) y la Confederación Internacional de Trabajadores Mineros (CITM), que han expresado con alguna frecuencia su solidaridad con Gómez Urrutia y su movimiento (MLNA, 2008d). Aquella organización, entre otras medidas, circuló un informe y un video sobre los abusos y las violaciones a los derechos humanos y sindicales que ocurren en México y, en particular, en el caso de los mineros (IMF, 2008), declaró su disposición a mantener e,

[32] El mismo abogado de Gómez Urrutia ha subrayado el otorgamiento de una visa que Canadá "concede sólo en casos excepcionales y por razones de humanidad por lo que se dificulta mucho su proceso de extradición" (*El Universal*, 2008a).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

incluso, ampliar su apoyo político y económico a los trabajadores mexicanos y a las huelgas en curso (*La Jornada*, 2008f) y ratificó por unanimidad a Gómez Urrutia en un cargo en el consejo mundial del organismo (*La Jornada*, 2009b).

Tal vez una de las expresiones recientes de apoyo más claras, en momentos en que se agudizaba la división entre los mineros y los ataques a Gómez Urrutia, fue la visita a México —que incluyó a Pasta de Conchos— a principios de julio de 2009, de un grupo de parlamentarios y dirigentes sindicales de 13 países en solidaridad con el SNTMMRM.[33] El viaje fue organizado por la FITIM y el USW, junto con otras organizaciones. La delegación había solicitado una reunión con el presidente Calderón para discutir la manera en la que ha manejado el conflicto minero y, en ausencia del mandatario, Jack Layton, líder del NPDC, fue recibido por el secretario del Trabajo, Javier Lozano.

La delegación se reunió con legisladores mexicanos y pidió castigo para los asesinos de los trabajadores muertos durante el conflicto, justicia para las viudas de Pasta de Conchos, el descongelamiento de los fondos del sindicato y la liberación de uno de los dirigentes cercano a Gómez Urrutia, Juan Linares Montúfar. Asimismo, el presidente de la FITIM manifestó a los medios que prevalecía la preocupación internacional por el trato a los trabajadores mexicanos, mientras que Manfred Guarda, presidente de la Federación Internacional de Sindicatos de Trabajadores de Industrias Químicas, de Energía y Minas (ICEM) subrayó que era una "vergüenza que un líder sindical se viera obligado a dirigir su gremio desde el extranjero" (*La Jornada*, 2009c).

La Secretaría del Trabajo ha tratado, de una manera que podríamos calificar de discreta, de contrarrestar esas frecuentes declaraciones en los medios, señalando que las denuncias no se ajustan a la realidad y ofreciendo su versión de los hechos; una y otra vez ha insistido en su apego estricto a la legalidad.[34] En ocasiones recibió a las delegaciones sindicales, como fue el caso en 2009. En esa reunión se insistió en que la STPS había mantenido comunicaciones frecuentes con distintas organizaciones laborales del exterior, que procuraban precisar los hechos. Voceros de esa dependencia han

[33] Encabezó la delegación el líder del Nuevo Partido Democrático Canadiense, Jack Leyton, parlamentarios de Australia y Perú y dirigentes sindicales de Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Alemania, Italia, Noruega, Perú, Polonia, Sudáfrica, España, Suecia y Estados Unidos (MLNA, 2009).

[34] Véase, por ejemplo, *Milenio*, 2009b.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

reiterado también que se ha tratado de propiciar el diálogo entre la empresa y las partes, pero que el sindicato minero ha condicionado el levantamiento de las huelgas al retiro de las acusaciones penales a Gómez Urrutia y algunos de sus colaboradores, lo que no está en sus posibilidades aceptar ya que la decisión es del Poder Judicial.[35] Por su parte, mineros opuestos a Gómez Urrutia han criticado a las organizaciones sindicales del exterior acusándolas de parcialidad y de intervenir en asuntos internos de México (*Excélsior*, 2009).

En la primavera de 2010, aquellas organizaciones sindicales criticaron ásperamente nuevas decisiones de autoridades mexicanas, entre ellos el laudo de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje de considerar terminadas las relaciones de trabajo en la empresa de Cananea, el laudo del Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo que negó el amparo promovido por el sindicato minero ante aquella ejecutoria, y la confirmación de este fallo por la Suprema Corte de Justicia. En una declaración de la AFL-CIO se afirmó que "al declarar la huelga ilegal, a pesar de la falta de evidencia para sustentar esta decisión, el tribunal eliminó el derecho de huelga en México" y que es la primera vez que la "inoperabilidad" (de las minas) se utiliza como base para despedir trabajadores (AFL-CIO, 2010b). Su presidente también ratificó su fuerte compromiso con el movimiento del sindicato minero y denunció la amenaza de utilizar la fuerza militar para desalojar a los miembros del sindicato de las instalaciones de Cananea. En su comunicado urgió también a la administración Obama y a los líderes en el Congreso estadounidense a demandar al gobierno mexicano el respeto a los derechos laborales de los trabajadores, el respeto a los sindicatos independientes y resolver el problema de Cananea de una manera pacífica (AFL-CIO, 2010b).

[35] La STPS ha alegado que en 2007 se reconoció públicamente la validez y los efectos jurídicos del registro de Gómez Urrutia, pero que en mayo de 2008 se modificaron los estatutos del sindicato y se reeligió a Gómez Urrutia como secretario general —y a Mario García Ortiz como secretario general suplente— sin que se cumplieran las disposiciones de la Constitución mexicana, la Ley Federal del Trabajo y el Convenio 87 de la OIT, por lo que el gobierno mexicano no podía considerar válida esta designación. Entre las organizaciones con las que se menciona se ha tenido comunicación se encuentran la Federación Internacional de Trabajadores de las Industrias Metalúrgicas (FITIM), los United Steelworkers de Canadá y Estados Unidos, la American Federation of Labour and Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO) de Estados Unidos, la Central Nacional de la Mujer Minera del Perú, IG Metall de Alemania, la Federazione Italiana Metalmeccanici y la Fellesforbundet de Noruega (Gobierno Federal, 2009).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Paralelamente, la Federación Internacional de Sindicatos de la Química, Energía, Minas e Industrias Diversas (ICEM) y la FITIM expresaron también su preocupación por lo acontecido (IMF, 2010). Por su parte, el USW procedió a presentar una demanda en una corte del distrito de Phoenix, Arizona, a nombre de tres de las viudas de los mineros muertos en el desastre de Pasta de Conchos, alegando que la empresa no tomó las medidas necesarias para responder a las advertencias tanto de los mineros como de las autoridades de la existencia de condiciones inseguras en la mina, al mismo tiempo que enviaba a un representante a un acto celebrado en la mina por parte de los trabajadores (USW, 2010a, 2010b), tipo de visitas que continúan hasta el presente. Otras organizaciones laborales tomaron algunas otras acciones de solidaridad. Entre ellas, la ICEM, junto con otros cuatro gremios noruegos pidieron al Consejo de Ética del Fondo de Pensiones del Gobierno de Noruega que retire sus inversiones de Grupo México (*La Jornada*, 2010f).

Aquellas críticas, sumadas a la oposición de algunos legisladores mexicanos y la reticencia del propio gobernador de Sonora al desalojo de los trabajadores, posiblemente explican el compás de espera de las autoridades por el que parecieron optar al inicio de la primavera de 2010, a pesar de que gobierno y empresa insistieron en que se habían agotado los recursos legales y no se veían dispuestos al reinicio de las negociaciones (*La Jornada*, 2010d; *La Jornada*, 2010e; *El Universal*, 2010a). Para el sindicato y sus aliados internacionales, ésta era la vía a la que se debía recurrir. (*La Jornada*, 2010h). Tres meses después de tensa calma, a principios de junio de este año, fuerzas federales con apoyo estatal tomaron las instalaciones y desalojaron a los trabajadores (y el mismo día fuerzas estatales del vecino estado de Coahuila ocuparon Pasta de Conchos).[36] El secretario del Trabajo ofreció pública y reiteradamente a los trabajadores de Cananea el cumplimiento estricto de las indemnizaciones estipuladas en su contrato colectivo —más altas que las que establece la ley— e iniciar un proceso de recontratación de un número no determinado de trabajadores. También se prometieron fuertes inversiones federales y estatales —en infraestructura en la zona— y de la empresa, en la mina.

Las declaraciones de Gómez Urrutia en el sentido de que vías legales estaban aún abiertas y que llevarían el caso a tribunales internacionales

[36] En declaraciones públicas, el secretario de Trabajo negó la participación federal en esta última medida.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

no se hicieron esperar. Mencionó que de inmediato acudirían a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y recomendó a los trabajadores no aceptar la liquidación. También fueron inmediatas las declaraciones de los dirigentes del USW, reiterando su llamado al Congreso estadounidense a detener los fondos de apoyo para las fuerzas de seguridad mexicana, porque podrían ser utilizados para reprimir a los trabajadores (*La Jornada*, 2010i).

El caso del Sindicato Mexicano de Electricistas

En el otoño de 2009 un nuevo caso laboral atrajo la atención de los actores transnacionales de índole laboral, aunque hasta ahora su interés y actividad ha sido menor que en el caso de los mineros: la extinción del organismo descentralizado de Luz y Fuerza del Centro (*DOF*, 2009). Los argumentos que esgrimió el Ejecutivo federal para justificar esta acción se centraron en la ineficiencia de la empresa y los elevados déficit que tenían que ser cubiertos por el Estado mexicano.[37] Buena parte de la responsabilidad de esta situación se atribuyó a la organización sindical de la empresa, el Sindicato Mexicano de Electricistas (SME), a cuya recién reelecta dirigencia le había sido denegada la toma de nota por parte de la Secretaría de Trabajo, con el argumento de que había habido irregularidades en su proceso de elección (STPS, 2009). Aunque las autoridades prometieron una generosa indemnización a los trabajadores, la dirigencia y muchos de los miembros del sindicato la rechazaron y optaron por recursos legales y una fuerte movilización política para que el gobierno diera marcha atrás a la medida.

Las confederaciones sindicales estadounidenses y canadienses de inmediato ofrecieron apoyo al SME. Al día siguiente de conocerse el decreto, el presidente de la AFL-CIO en un comunicado urgió al gobierno mexicano a que lo revocara y que iniciara negociaciones con el sindicato (AFL-CIO, 2009). A esa demanda, se sumaron pronto el CLC y el USW. Mientras que el primero calificó la medida de violación a los estándares laborales internacionales y a los derechos humanos (CLC, 2009a), el segundo calificó la medida de una muestra más de la actitud antisindical del gobierno calderonis-

[37] De hecho la desaparición de la empresa, cuyas tareas pasarían a la Comisión Federal de Electricidad, era un tema de discusión gubernamental y pública desde hacía muchos años.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ta (USW, 2009a). Varias organizaciones sindicales internacionales se unieron a esa condena, incluyendo la Confederación Sindical Internacional (CSI) y la Grassroots Global Justice Alliance, las cuales mostraron su inconformidad frente a la desaparición del SME enviando cartas al Ejecutivo federal mexicano (CSI, 2009; *La Jornada*, 2010b).

Dos meses después, en diciembre de 2009, una delegación sindical de 10 personas, encabezada por Hassan Yussuf (secretario-tesorero del CLC) y Stanley Gacek (director asociado de asuntos internacionales del AFL-CIO) y que incluía a representantes del Communications, Energy and Paperworkers Union of Canada, los United Steelworkers, la Canadian Union of Public Employers, la AFL-CIO, la Utility Workers Union of America y los United Electrical, Radio and Machine Workers of America (UE), llegó a México. Organizada por el Centro de Solidaridad de la AFL-CIO en la Ciudad de México, la delegación se reunió con dirigentes y otros trabajadores del SME al igual que con congresistas mexicanos y con un subsecretario de la STPS, a la vez que entregaron una carta de protesta firmada por el presidente del CLC, Ken Georgetti, dirigida al presidente de la República (CLC, 2009b; *La Jornada*, 2009d).

El gobierno mexicano trató reiteradamente de justificar la medida subrayando las razones económicas de la misma. Sin embargo, los dirigentes sindicales estadounidenses siguieron afirmando que el problema pudo haberse resuelto por medio de negociaciones con el sindicato (USW, 2009b; CLC, 2009b). A su regreso a Estados Unidos miembros de la delegación declararon que la acción del gobierno mexicano representaba una violación de normas laborales fundamentales del TLCAN y la OIT, por lo que procedía llevar el caso a las autoridades laborales estadounidenses y de la OIT, pidiendo que se investigara si el apoyo otorgado por Estados Unidos para el combate al narcotráfico estaba siendo utilizado para operaciones antisindicales (*La Jornada*, 2009e).

Pocos días después, una delegación de trabajadores del SME (entre ellos los secretarios del interior y de salud), viajó a Washington para entrevistarse con miembros del AFL-CIO, congresistas y funcionarios del Departamento de Trabajo para tratar de obtener apoyo político y recursos (AFL-CIO, 2010a). Los representantes del SME al parecer también presentaron ante la OAN estadounidense una queja sobre las acciones del gobierno mexicano, que hasta la fecha no se sabe con certeza si ha sido aceptada. A su regreso a México, voceros de la delegación declararon que la AFL-CIO se había mostrado receptiva a su solicitud de apoyo, lo mismo que otros sindicatos individuales (*La*

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Jornada, 2010a). En una nueva visita a la AFL-CIO, en marzo de 2010 dirigentes del SME, incluyendo a su líder Martín Esparza, buscaron también el apoyo de dos redes de defensa de derechos laborales (Trabajos con Justicia y la Alianza Global para la Justicia), a la vez que presentaban una queja formal ante la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH) por la persecución y represión contra integrantes del sindicato y sus familias (*La Jornada*, 2010g). Quedan, mientras tanto, a la espera del fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que aceptó revisar el juicio de amparo promovido por el SME en contra del decreto de extinción de la empresa (*El Universal*, 2010b).

LAS ONG DEL EXTERIOR Y SU INTERÉS Y ACTIVIDAD EN MÉXICO

Hemos mencionado la actividad creciente en México de ONG del exterior de muy diversa índole. Aquí nos referiremos básicamente a aquellas interesadas en cuestiones ambientales y en la protección de los derechos humanos. Hemos hablado ya de la participación de numerosas ONG ambientalistas del exterior, sobre todo estadounidenses, en las coaliciones en contra del TLCAN o a favor de un tratado que incorporara compromisos ambientales. No era la primera vez que este tipo de ONG mostraba interés en México (Torres, 1999). De hecho, su interés, lo mismo que el de algunas ONG internacionales, tiene larga historia. ONG conservacionistas han buscado por varios decenios una mejor protección tanto de ciertas especies animales, la mayoría de ellas migratorias, como de un buen número de ecosistemas mexicanos cuya rica biodiversidad se percibe amenazada. Desde fines de los setenta, las ONG de la frontera con México comenzaron también a mostrar preocupación por el deterioro ambiental de la zona.

Fueron estas ONG fronterizas las que primero se movilizaron en contra del TLCAN alertando a las grandes ONG de su país sobre las consecuencias ambientales del aumento de comercio que se esperaba con ese tratado. Estas últimas,no sólo recogieron esa preocupación específica, sino que vieron una excelente oportunidad para introducir el tema ambiental en la agenda de comercio internacional, como lo habían hecho pocos años antes en la agenda de desarrollo. Su interés en el tema comercial se acrecentaba porque en esos momentos se estaban llevando a cabo también las negociaciones de la Ronda Uruguay.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

El gobierno estadounidense logró dividir a las ONG ambientalistas de su país, ofreciendo, como dijimos arriba, negociaciones paralelas en materia ambiental que llevaron a la adopción de algunos compromisos de esa índole en un par de acuerdos que preveían la creación de la Comisión de Cooperación Ambiental (CCA), trilateral, la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (Cocef) y el Banco de Desarrollo de América del Norte (Bandan), de carácter bilateral.

A partir de la entrada en vigor del TLCAN vemos como se mantiene el interés y la actividad de las grandes ONG conservacionistas (las Siete Grandes, como se les denomina) que apoyaron la firma del tratado con aquellos compromisos lo mismo que los de las ONG ambientales de la frontera en México. La mayoría de las ONG ambientalistas estadounidenses, que hasta el final se opusieron al TLCAN, han sido menos activas, aun cuando en ciertos momentos han llevado a cabo campañas de denuncia ya sea directamente o desde sus oficinas en México.

La huella de esas grandes ONG estadounidenses e internacionales en modificaciones de leyes y reglamentos ambientales mexicanos, incluyendo la ampliación de canales para la participación ciudadana y, en particular, para la de organizaciones domésticas afines a ellas, es perceptible sobre todo en los primeros años de vigencia del TLCAN. No han sido, por supuesto, aceptadas todas sus demandas, pero sí un buen número de ellas (Torres, 2009a).

Varias de las grandes ONG conservacionistas, entre ellas World Wild Life Fund, Nature Conservancy (TNC) y Conservation International, trabajan relativamente cerca del gobierno de México en tareas de ese tipo desde el Golfo de California y los ecosistemas desérticos del norte del país hasta los del sur, todos ellos caracterizados por una gran biodiversidad.[38] Sus conocimientos, experiencias y recursos financieros les han dado un peso importante en la selección de áreas a las que se les ha dado prioridad y en la forma de protegerlas. Importante también ha sido su papel como gestores de fondos de organizaciones intergubernamentales y fundaciones privadas extranjeras y nacionales para la tarea de conservación. El Fondo Mexicano para la Conservación ha sido un espacio particularmente útil para la ampliación de sus actividades, incluyendo el estímulo al fortalecimiento de sus lazos con las ONG domésticas existentes y a la creación de muchas otras.

[38] Estas ONG han ampliado o creado oficinas en México, y participan en esas tareas ya sea directamente o apoyando a ONG internas afines como, por ejemplo, Pronatura.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Han sabido aprovechar en algunos momentos el interés del gobierno mexicano por mantener una imagen de país comprometido con la protección ambiental y, en otros, coincidencias de objetivos con autoridades de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap, ahora Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Semarnat) para avanzar en su agenda. Se puede hablar también de que esta última en ocasiones ha aprovechado el interés y peso internacionales de aquellas ONG en sus negociaciones con otras dependencias estatales domésticas, más poderosas políticamente y menos interesadas en mejorar la protección del medio ambiente. Es posible que en algunos de los pocos casos en que aquellas ONG optaron por campañas internacionales de denuncia en contra de una política o medida del gobierno mexicano hayan coincidido, y apoyado indirectamente, la posición de las dependencias ambientales.

El acceso de estas ONG no sólo se ha ampliado en el ámbito federal, sino que éstas han sido bien recibidas por varios gobiernos estatales, especialmente los de aquellas entidades federativas con gran biodiversidad y con recursos técnicos y financieros escasos para conservarla. Menos tersa ha sido en ocasiones la relación con algunas comunidades que habitan en esos ecosistemas y que a veces sienten que las autoridades mexicanas responden más a las demandas de esas ONG que a las suyas.

Esas organizaciones han participado con alguna regularidad en las labores de la CCA, aprovechando los canales de participación que abrió el acuerdo ambiental, entre ellos los grupos de trabajo formales e informales. Han visto la incorporación de algunas de sus principales preocupaciones en los cuatro programas de la CCA, sobre todo el relativo a la conservación de la biodiversidad, y más de alguna también ha visto lo mismo en programas tales como el de manejo adecuado de sustancias químicas, y en la aceptación mexicana de la obligatoriedad de un Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes.

Llama la atención que esas grandes ONG estadounidenses no han recurrido al mecanismo de "petición ciudadana" para denunciar el incumplimiento de las leyes ambientales en México.[39] Es posible que esto se deba no sólo a que tienen varios recursos domésticos alternativos a su disposición,

[39] Este mecanismo sí ha sido utilizado por ONG y ciudadanos mexicanos y una que otra de las ONG que se opusieron al TLCAN. También ha sido utilizado por muchas ONG de Canadá y Estados Unidos, en contra de sus gobiernos.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

posiblemente más eficaces, sino a que perciben que la petición ciudadana —vista por varios funcionarios mexicanos como un mecanismo contencioso— pueda introducir un grado de tensión en sus relaciones. En cambio, sí se han opuesto decididamente a intentos de los gobiernos por acotar el alcance de ese mecanismo y las competencias del secretariado en su manejo. Esas ONG no han insistido en que se reglamente el capítulo 5º del acuerdo ambiental, que establece el mecanismo de resolución de disputas entre las partes (Torres, 2009b).

Esas ONG han optado por trabajar más cerca de los gobiernos y se quejan del desinterés manifestado por George W. Bush en cuestiones ambientales, que se reflejó en un menor apoyo a sus demandas al gobierno mexicano. Cierto es que los accesos abiertos en nuestro país les siguieron permitiendo una participación directa o indirecta en la toma de decisiones y en la ejecución de las políticas públicas en la materia considerablemente mayor que la que tuvieron antes del TLCAN. Pero poco han podido hacer para detener la reducción del presupuesto gubernamental destinado a las dependencias ambientales o la introducción de leyes y modificaciones a otras que implican retrocesos en la protección ambiental.

Por su parte, las ONG ambientales fronterizas estadounidenses han mostrado una actividad constante y posiblemente un poco más cercana y coincidente con la del gobierno mexicano que la que mantuvieron durante las negociaciones del TLCAN. Han centrado exitosamente sus esfuerzos en la apertura de espacios para la participación pública, primero en la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (Cocef) y, luego, en el Banco de Desarrollo de América del Norte. Más tarde, pugnaron y lograron ampliar un tanto el acceso a esa participación en otras organizaciones y programas de la frontera relacionados con cuestiones ambientales incluyendo la Comisión Internacional de Límites y Aguas y el Programa Frontera XXI, ahora 2012.

Aunque la inversión en infraestructura ambiental en la zona fronteriza en los últimos 16 años está lejos de alcanzar los montos que esas ONG han demandado y que los problemas ambientales de la zona son considerables, en los renglones de inversión en que se concentró inicialmente la Cocef, manejo de aguas y disposición de residuos, los avances no son despreciables y los niveles de provisión de servicios son generalmente más altos que los de la media en el país (Alarcón, 2010: 146). La ampliación de las facultades de certificación de la Cocef (con la correspondiente posibilidad de lograr el financiamiento de Bandan para esos proyectos) en un área ya no

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

de sólo 100 kilómetros de la frontera del lado mexicano, sino de 300 y para incluir obras de otros tipos de infraestructura ambiental puede impulsar una mayor inversión en la zona fronteriza en un corto tiempo.

Tampoco ha faltado ocasión en que esas ONG fronterizas sumen su esfuerzo al del gobierno mexicano para evitar algunas amenazas de deterioro ambiental en la zona como, por ejemplo, los intentos de instalación de confinamientos de residuos nucleares en las inmediaciones de la franja fronteriza del lado estadounidense. Unas cuantas también han adoptado una posición crítica hacia la construcción del muro fronterizo, señalando que los ecosistemas no tienen fronteras, posición mantenida en el pasado por todas ellas. No puede, sin embargo, hablarse de una movilización de la magnitud de que la hicieron en otros momentos y sobre otros temas.

Aun con ONG ambientalistas estadounidenses o internacionales que han tenido una posición más contenciosa o más crítica del gobierno mexicano y que han hecho algunas campañas de denuncia de la aplicación de las leyes ambientales en México, no ha faltado la oportunidad de adopción de una posición común al menos en algún momento. Puede señalarse como ejemplo la posición de Greenpeace sobre el embargo atunero y su participación en los acuerdos de La Jolla.

Continuando con este tema de antagonismos que, con todo, ofrecen algunas oportunidades de colaboración o de adopción de posiciones comunes, podemos mencionar también el caso de las ONG interesadas en la protección de los derechos humanos. Su relación con el régimen mexicano fue en los ochenta y noventa fundamentalmente contenciosa, luego siguió un breve periodo, al darse la alternancia política en México, en que parecía que podría haber una relación más tersa, hoy se ha vuelto a tensar la relación por el problema de la violación de derechos humanos en la lucha contra el narcotráfico.

Aunque desde hace varios decenios se sabía de violaciones de derechos humanos en México, este asunto no atrajo la atención de ONG del exterior hasta el inicio de los ochenta, concentradas en países en que había violaciones masivas de los mismos. Al iniciarse ese decenio, el tema de los flujos de refugiados centroamericanos hacia México y los atropellos que se cometían en contra de ellos llevó a algunas de esas organizaciones a iniciar actividades en este país. Alentaron el surgimiento de ONG domésticas, algunas de las cuales comenzaron poco después a enfocar sus actividades en la defensa de los derechos humanos de los mexicanos, sumándose al puñado de organizaciones de ese tipo que existían ya en el país. El interés se acentuó con

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

el anuncio de las negociaciones del TLCAN y la publicación en 1990 de un primer informe de Americas Division of Human Rights Watch (HRW) sobre la situación de los derechos humanos en México.

Varias ONG estadounidenses y mexicanas trataron infructuosamente de que el tema fuera recogido por los negociadores del TLCAN, quienes de manera tajante señalaron que no podría ligarse al tema comercial. Sin embargo, desde entonces, el interés de esas ONG y de varias canadienses fue aumentando, especialmente a partir del levantamiento zapatista en Chiapas en 1994, que habría de ser cubierto por los medios de comunicación nacionales e internacionales de manera muy amplia y que atrajo la atención de numerosas ONG europeas. Éstas habrían de hacer un cabildeo intenso en capitales del viejo continente durante las negociaciones del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Unión Europea al que se sumó la Red Mexicana de Acción ante el Libre Comercio (RMALC). De alguna manera contribuyeron a que se mantuviera la exigencia de la UE de que el acuerdo incluyera la denominada "cláusula democrática" (véase Torres, 2005b: 222). Las redes en las que participan ONG del exterior y nacionales, creadas en esos años, se han ido fortaleciendo desde entonces. Impulsó su actividad varios casos de violación de los derechos humanos, como el de Acteal, el ejido Morelia y Aguas Blancas, a los cuales dieron publicidad internacional.

La respuesta del gobierno mexicano a las presiones del exterior para un avance más rápido hacia la democracia y el respeto a los derechos humanos y, particularmente, la aceptación del escrutinio internacional en esos asuntos durante la segunda parte de los noventa fue "cautelosa" y paulatina como dice una destacada especialista del tema, respuesta que incluyó una serie de concesiones tácticas (Covarrubias, 1999). Entre los pasos más importantes estuvieron el reconocimiento de la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la firma del Estatuto de Roma que estableció la Corte Penal Internacional, la invitación a funcionarios de las Naciones Unidas a evaluar la situación de los derechos humanos en México, el cambio de posición del rechazo inicial a la creación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos a su aceptación y la visita a México de su titular y la suscripción de un convenio para recibir asesoría y cooperación técnica en la materia. También es de hacerse notar la invitación a observadores internacionales para las elecciones de 1997 y 2000 y el establecimiento de una Comisión Intersecretarial para atender los compromisos de México en materia de derechos humanos.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

En este proceso de apertura cautelosa, el gobierno zedillista mostró una clara preferencia por el escrutinio de organismos internacionales y se mostró mucho más renuente a aceptar aquel de ONG. Respecto a éstas, se aprobaron leyes que buscaban controlar la visita de observadores de este tipo de organizaciones, que incluyeron disposiciones como una visa especial para esos propósitos

El triunfo del candidato de oposición Vicente Fox en las elecciones presidenciales de 2000, su disposición a abrir plenamente a México al escrutinio internacional y su compromiso con la defensa de la democracia y el respeto a los derechos humanos no sólo en el ámbito interno, sino también en el internacional, alentó las expectativas de muchas ONG. Vieron en la creación de una subsecretaría de derechos humanos en la Cancillería una primera medida prometedora.[40] Parecían estar dispuestas a dar un margen de tiempo al nuevo gobierno. Sin embargo, algunos asuntos graves de violación de los derechos humanos estimularon de nuevo su actividad, destacándose por su constancia la División de las Américas de Human Rights Watch (HRW) y Amnistía Internacional (AI, 2007b). Expresiones públicas de preocupación, felicitaciones por algunas medidas específicas, peticiones de información, visitas al país, informes, participación en audiencias del Congreso estadounidense, discreto cabildeo en varios parlamentos, han sido elementos centrales de la estrategia de acción de estas ONG (Anaya, 2008: 1).Los contactos se hacen normalmente con las autoridades federales, aunque en ocasiones también se orientan hacia los ejecutivos de los estados y a los legisladores mexicanos (HRW, 2009a). Alentar a los medios de comunicación nacionales e internacionales a recoger el tema ha sido también parte clave de su estrategia porque les ayuda a lograr el apoyo de actores de más peso (estados, organizaciones intergubernamentales), lo que tiende a llevarlas a escoger problemas que atraigan la fuerte atención de aquéllos, comportamiento que comparten no sólo con ONG ambientalistas, sino de otra índole (Clifford, 2002: 250).

Los temas que más les interesaron, los aciertos y errores, avances y retrocesos a los que dieron atención cotidianamente durante el gobierno de Fox, se resumen bien en un informe de HRW de mayo de 2006. Se reconocen como esfuerzos meritorios el rechazo a una interpretación radical de la

[40] Su desaparición, un par de años después y el traspaso de sus tareas a otras oficinas dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores fue vista como un retroceso, aunque haya seguido atendiendo las gestiones de las ONG (HRW, 2003).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

doctrina de la no interferencia en los asuntos internos de México —en otras palabras, la apertura al escrutinio externo— y la apertura más radical al escrutinio interno —Ley de Transparencia/IFAI—; la creación de una fiscalía especial para investigar la violación de derechos humanos durante los últimos decenios del régimen priista y la propuesta de reforma del sistema judicial (HRW, 2006: 5-10). Se critica, sin embargo, que la apertura al escrutinio siguiera limitándose al Ejecutivo, principalmente al federal, y no se extendiera a los demás poderes, instituciones gubernamentales y partidos políticos; se califican de insuficientes los mecanismos de rendición de cuentas y procuración de justicia y decepcionantes los resultados de la fiscalía especial y la no aprobación hasta ese momento de la reforma judicial.[41] Para cada uno de estos renglones, esa ONG incluyó minuciosas recomendaciones (HRW, 2006: 12-13). HRW también manifestaba desde entonces creciente preocupación por el caso de los asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez y por la violación a los derechos humanos por parte de la policía y de las fuerzas armadas en la lucha contra el narcotráfico, que se había hecho manifiesta desde principios del sexenio.[42] Sujeto de sus severas críticas desde esas fechas, sobre todo de HRW, ha sido también la actuación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (HRW, 2008c). La tensión entre ambas habría de alcanzar niveles notables.[43] Las preocupaciones de Amnistía Internacional y de varias otras ONG coincidían notablemente con las antes descritas (AI, 2006).

Tres han sido los asuntos alrededor de los cuales esas ONG del exterior se han movilizado con mayor intensidad en el último trienio, las más de las veces en estrecha vinculación con sus homólogas mexicanas: el asesinato de mujeres en Ciudad Juárez, la represión gubernamental de disidentes en Oaxaca y la violación de derechos humanos por parte de la policía y el ejército en el combate a los cárteles de las drogas (Anaya, 2009: 13-14; AI,

[41] Denuncias recurrentes a lo largo del sexenio de Fox, que continúan hasta 2010, se relacionan también con la continuación de la tortura y brutalidad policiaca, impunidad, no cumplimiento del derecho a la educación, obstáculos al aborto legal por violación (HRW, 2004; 2005).

[42] Véase el informe *Mexico: Military Investigations Shield Army Abuses* (HRW, 2001b)

[43] Al punto que el mismo director ejecutivo de Human Rights Watch, Kenneth Roth, atribuyó la petición mexicana del retiro de Amerigo Incalcaterra como su representante en México a la Alta Comisionada de Derechos Humanos de las Naciones Unidas al apoyo que éste dio a un informe de HRW sobre la CNDH —junto con sus críticas a la Sedena— (HRW, 2008d).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

2008). Continúan con sus peticiones intermitentes a favor de las comunidades indígenas, del castigo a responsables de ciertos hechos, como los de Atenco y Acteal y los asesinatos y amenazas a periodistas y defensores de derechos humanos. Siguen con cuidado y constancia el proceso de reforma del aparato judicial (AI, 2007a). Llama la atención la minuciosidad y franqueza con que algunas de esas ONG han expresado sus críticas y exigencias sobre este último asunto en cartas al Ejecutivo, tono impensable hace apenas un decenio.[44] Tampoco era común la premura de las respuestas, que al menos en una ocasión quedó a cargo de la propia secretaria de Relaciones Exteriores y del consejero jurídico de la Presidencia, aunque sus respuestas no satisficieran a la ONG demandante (HRW, 2008b; 2008e). Otras veces, estas respuestas han correspondido al secretario de Gobernación, tanto en entrevistas personales como por escrito.[45]

Vinculado con el combate al crimen organizado y la reforma judicial se encuentra un asunto respecto al cual varias ONG han coincidido en críticas y demandas: el castigo a militares por abusos contra civiles cometidos durante operativos contra el crimen organizado No sólo ha habido un seguimiento cuidadoso de esos abusos, sino de lo que consideran deficiencias graves en el sistema de justicia militar.[46] Han insistido sobre todo en que se modifiquen las leyes mexicanas a fin de que los casos de violación de derechos humanos por parte de militares sean juzgados en tribunales civiles. En relación con este asunto, una de sus principales tácticas ha sido el cabildeo en el Congreso estadounidense solicitando se condicione el apoyo previsto para México en la Iniciativa Mérida para la lucha en contra del crimen organizado al cumplimiento de sus demandas (HRW, 2007). También se han aprovechado las visitas del presidente Obama y de la secretaria de Estado, Hillary

[44] Por ejemplo, el 5 de marzo de 2008, el presidente ejecutivo de HRW, en carta al presidente Calderón en la que comenta el paquete de reforma aprobado por el Senado, aplaude la propuesta de incorporar la presunción de inocencia, pero critica severamente la modificación al artículo 16 que faculta la extensión del arraigo de personas hasta un máximo de 80 días y la posibilidad de incluir una lista de delitos para los cuales resulta obligatoria la prisión preventiva (HRW, 2008a).

[45] Por ejemplo, en abril de 2009, una delegación de HRW fue recibida por Fernando Gómez Mont, en la cual se dice que se analizó un informe publicado poco antes por esa ONG. Véase también HRW, 2009d.

[46] Entre ellas mencionan el que los jueces militares no gocen de la garantía de permanencia en el cargo; los límites excesivos a la revisión que las autoridades civiles pueden hacer de las decisiones adoptadas por los tribunales militares y la ausencia de escrutinio público de las investigaciones y los juicios militares (HRW, 2009b).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Clinton, para insistir en el tema (HRW, 2009c). Amnistía Internacional, además, envió una delegación, encabezada por su secretaria general, Irene Khan, a hablar sobre el tema con altos funcionarios mexicanos, incluyendo al presidente Calderón, los secretarios de Relaciones Exteriores, Gobernación y Seguridad Pública, legisladores y miembros de la Suprema Corte. Se informó poco después que la principal solicitud de la organización fue la introducción de reformas constitucionales para garantizar el reconocimiento de los derechos humanos y la reforma del sistema judicial (AI, 2007c).

Si bien algunos investigadores consideran que la respuesta de los gobiernos a los que han acudido estas ONG, particularmente el estadounidense, ha sido hasta ahora muy moderada, al manifestarse preocupación por los acontecimientos sin que se llegue a condenas abiertas, no puede hablarse de que la labor de estas organizaciones haya sido irrelevante. Algunas de sus recomendaciones, coincidentes en muchos casos con propuestas de actores internos, se reflejan en mayor o menor grado en propuestas y leyes recientemente aprobadas relacionadas con la seguridad. Aunque es difícil probar una vinculación directa entre demandas y reformas, su huella es perceptible, siendo más visible y clara en la introducción del tema en la agenda internacional de México y en el monitoreo de los compromisos internacionales de este país, de manera similar al impacto de los otros actores transnacionales que hemos mencionado en los párrafos anteriores.

LAS MULTINACIONALES CON BASE EN MÉXICO

Pasando al segundo tipo de actores transnacionales, los mexicanos que tienen una creciente actividad en el exterior, nos enfocaremos en un pequeño grupo de empresas que han avanzado en su internacionalización no sólo en términos de elevar notablemente sus exportaciones sino que llevan a cabo parte de su producción o proveen ciertos servicios en otros países.

Desde hace cuatro o cinco decenios, un número reducido de empresas mexicanas, sobre todo algunas de gran tamaño, comenzó a invertir en Estados Unidos, una que otra en Centroamérica, y no faltó aquella que incursionara en América del Sur, aunque su número y el monto de sus inversiones fueron por un buen tiempo relativamente limitados y en ocasiones su experiencia no fue exitosa (Basave, 2006: 111-145).

En las dos últimas décadas, México se ha visto envuelto en lo que se denomina "la segunda ola de multinacionales de países en desarrollo o de

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

economías emergentes" (Bonaglia y Goldstein, 2007: 12.). Esto es, estos países no sólo son hoy huéspedes de numerosas multinacionales, sino que algunas de sus grandes empresas están adquiriendo este carácter. La mayoría de estas últimas invierte en países en desarrollo dentro de su región, aunque hay otras que también lo hacen en países desarrollados.[47] Este tipo de inversión pasó de representar 8% del total de la inversión mundial en 1990 a 12% en 2005, pasando de 10 000 millones de dólares a 80 000 millones en 2006, aunque desde 2007 parece haber crecido más lentamente en buena medida por la crisis económica mundial.[48]

Las empresas de este tipo domiciliadas en América Latina, a las que se les conoce como "multilatinas" (EML), aunque no son muchas, tienen un papel importante en estos flujos, si bien mucho menor que el que tienen empresas asiáticas de economías emergentes. De acuerdo con cifras de la Organización para el Comercio y Desarrollo (OCDE), las EML invirtieron en 2006 más de 40 000 millones de dólares fuera de sus países de origen, tanto dentro como fuera de la región (OCDE, 2007: 110). Entre estas empresas destacan las de Brasil y México.[49] Las del país del cono sur invirtieron 2 500 millones en 2005 y 26 000 millones en 2006.[50] Las inversiones en el exterior de aquellas domiciliadas en México, aunque normalmente menores, también tuvieron un crecimiento espectacular en 2007, al pasar de 4 000 millones en el año anterior a casi 19 000 millones entre enero y junio de ese año.[51]

Para 2005 Cemex era la única translatina con sede en México que tenía una importante cobertura (cuota de mercado y empleo) en el mercado mundial. América Móvil, Gruma, San Luis Rassini y el Grupo Alfa tenían una internacionalización avanzada (más de 50% de las ventas o el empleo fuera de México); Coca Cola Femsa, Grupo IMSA, Grupo Bimbo, Telmex y

[47] Es el caso de empresas de Corea, China, India, Singapur y Turquía, entre otras. De América Latina, Brasil, seguido por México, Argentina, Chile y Colombia, son también base de un número creciente de estas empresas.

[48] Para apreciar mejor su magnitud vale la pena señalar que los flujos de norte a sur fueron de 70 000 millones en 2005 (OCDE, 2007: 108).

[49] Vale la pena señalar que en México no es obligatorio registrar las inversiones directas en el exterior, por lo que las cifras que aquí se manejan pueden considerarse estimaciones.

[50] De hecho, en ese año, Brasil fue un inversor neto en el extranjero, ya que las entradas de capital al mismo sólo alcanzaron los 18 000 millones de dólares.

[51] Habría que precisar que esto se debió a la compra de la cementera Rinker por parte de Cemex, por 15 300 millones de dólares (OCDE, 2007: 110).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Mabe se consideraban de internacionalización de alcance medio y otras nueve empresas, de internacionalización limitada (CEPAL, 2006: 90). Esas empresas, añadiendo Grupo México, Grupo Salinas, Grupo Elektra, Grupo Maseca y Empresas ICA se encontraban en 2007 entre las 34 empresas latinoamericanas con mayores inversiones fuera de su país de origen.[52] La mitad de esas empresas producían manufacturas basadas en recursos naturales (cemento, vidrio, alimentos y bebidas, petroquímica, metales); otras se centraban en la producción de piezas de automóviles y en servicios (tecnología de la información y telecomunicaciones).

En el caso de México, como en el de otros países latinoamericanos, la literatura sobre el surgimiento, estrategias y, más importante aún, la sustentabilidad de estas denominadas multinacionales tardías es todavía insuficiente (Bonaglia y Goldstein, 2007: 13). Ahondar en este conocimiento es indispensable si los gobiernos quieren diseñar políticas que respondan adecuadamente a este fenómeno.

En la literatura existente en que basamos esta exploración se atribuye en gran medida la expansión internacional de estas empresas mexicanas, al igual que el de otras latinoamericanas, al alto número de fusiones y adquisiciones, a la reducción de los costos del capital y a la posibilidad de obtener créditos en el exterior. En los sectores de servicios y en algunos casos en el industrial, tuvo mucho que ver la oleada de privatizaciones y la desregulación del decenio de los noventa que propiciaron la inversión de países desarrollados en América Latina y con ello las empresas locales enfrentaron una competencia creciente. En otras ocasiones, el retiro de algunas multinacionales europeas y norteamericanas de la región dejó espacios que fueron aprovechados por empresas latinoamericanas (OCDE, 2007: 112-113).

En relación con la expansión hacia el exterior de las empresas mexicanas hay que añadir, sin duda, la creciente integración de la economía mexicana al mercado de América del Norte y, en menor medida, la serie de tratados comerciales firmados por el país que, a la vez que enfrentó a las empresas a una creciente competencia en el mercado interno, les dio mayor acceso a otros mercados. El principal impulso para su internacionalización fue precisamente la búsqueda y consolidación de sus mercados de exportación, la

[52] Como puede apreciarse en el cuadro 9.1, el porcentaje de las ventas de Cemex hechas por subsidiarias en el exterior era de 80% de sus ventas totales en 2006, mientras que el porcentaje de Bimbo era de 31% (CEPAL, 2008: 66).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

mayoría de ellos mercados maduros. Una docena de grandes empresas buscaron nuevas oportunidades en el exterior, ya sea por percibir reducidas posibilidades de crecimiento del mercado interno en el largo plazo (telefonía móvil, cemento, alimentos y bebidas) o enfrentar una demanda interna volátil (piezas de automóviles, línea blanca).[53] En resumen, vieron en la internacionalización parcial de su producción la única forma de mantenerse en el mercado. En unos cuantos casos se advierte también la búsqueda de eficiencia —salarios más bajos— y la de recursos naturales o de financiamiento más barato. En el caso de otra empresa, Grupo México, convertida ya en la décima empresa minera del mundo, se dice que los problemas laborales que enfrenta en México han sido un impulso para invertir en otros países (CEPAL, 2008: 70). En pocos años, estas empresas se convirtieron en algunas de las más grandes empresas transnacionales domiciliadas en economías emergentes latinoamericanas (cuadro 9.1).

Primero se orientaron hacia Estados Unidos y Centroamérica, para luego extenderse a América del Sur, esto es, los que podrían verse como sus mercados naturales. Sólo unas cuantas se han expandido a otras regiones; en este sentido siguen la tendencia de la mayoría de las empresas multinacionales (EMN) a concentrarse en una o dos regiones.[54] Cemex es la única de esas multinacionales que ha tenido una amplia expansión extracontinental, compitiendo actualmente con las dos más grandes cementeras del mundo, Lafarge (francesa) y Holcim (suiza).[55] La proximidad geográfica, las redes étnicas (mexicanos que viven en el país vecino) y, en general, las similitudes lingüisticas, culturales y políticas, y el seguimiento de clientes locales mucho han tenido que ver en la localización de la gran mayoría de estas empresas domiciliadas en México (CEPAL, 2006: 91).

En cuanto a sus estrategias, la internacionalización de las empresas mexicanas, al igual que de otras economías emergentes, se dio en condiciones

[53] Otras siguen a sus clientes, como los proveedores de piezas de automóviles que establecen plantas cerca de los principales ensambladores de Estados Unidos y Europa (CEPAL, 2006: 91).

[54] Rugman ha procurado demostrar que la gran mayoría de las multinacionales invierten en una o dos regiones y que son pocas las que realmente tienen un alcance global (Rugman, 2007: 7)

[55] Para 2005 tenía 50 000 empleados alrededor del mundo (39% de ellos en América del Norte); 40% de sus ventas se concentraba en Europa, 26% en Estados Unidos, 22% en México y 9% en Centroamérica y América del Sur. Para 2008 era la principal productora mundial de hormigón premezclado, la tercera productora de cemento y una de las principales proveedoras de agregados (CEPAL 2006: 119; OCDE, 2007: 111).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 9.1. Las diez multinacionales no financieras más grandes de América Latina

Empresa	*Economía de origen*	*Sector*	*Activos 2006 (millones de dólares)*		*Ventas 2006 (millones de dólares)*	
			Extranjero	*Total*	*Extranjero*	*Total*
Cemex	México	Construcción	24 908	29 972	14 551	18 249
Companhia Vale do Rio Doce	Brasil	Minería	24 382	60 954	16 145	20 363
América Móvil	México	Telecomunicaciones	10 662	29 473	9 618	21 526
Telmex	México	Telecomunicaciones	10 625	44 532	4 362	16 115
Petrobras	Brasil	Explotación/refinación/ distribución de petróleo	9 953	98 680	23 160	93 893
Petróleos de Venezuela*	Venezuela	Explotación/refinación/ distribución de petróleo	8 868	55 355	25 551	46 589
Gerdau	Brasil	Metales y productos metálicos	4 926	12 595	6 474	10 940
Femsa-Fomento Económico Mexicano	México	Alimentos y bebidas	3 455	13 463	2 854	11 707
Gruma	México	Alimentos y bebidas	1 486	2 784	1 937	2 823
Grupo Bimbo	México	Alimentos y bebidas	1 386	3 851	1 892	5 859

* Los datos para PDVSA (Petróleos de Venezuela) corresponden a 2004.
Fuente: OCDE (2007), con base en UNCTAD, 2006 e informes anuales (OCDE, 2007: 113).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

nuevas provocadas por la globalización. Al no tener algunas de las ventajas de las que gozaron en su momento las EMN tradicionales,[56] han construido sus propias ventajas, en ocasiones con base en su experiencia en México, y no esperan a ser de gran tamaño como estas últimas para iniciar su expansión hacia el exterior sino que se internacionalizan para crecer (Bonaglia y Goldstein, 2007: 11).

Con algunas excepciones, su internacionalización muy rápida no descansa en innovaciones tecnológicas, sino organizacionales, que se adaptan bien a las condiciones de una economía global emergente. Invierten en construcción de marcas (*brand-building*) para elevar su estatus hacia productoras de marca (*branded manufacturers*) y construyen o adquieren un activo competitivo clave (Bonaglia y Goldstein, 2007:14).

Cemex procuró aprovechar tanto su liderazgo en el uso de tecnologías de la información y la comunicación —incluyendo la instalación en 1988 de sistemas de localización satelital en sus camiones mezcladores que permiten la transmisión rápida de información entre ellos y las plantas—, que la llevó a enormes reducciones en los tiempos de entrega, ventaja importantísima en esa industria (Jones, 2005: 247). Aprovechó también la adquisición de una de sus primeras subsidiarias, en España, para obtener financiamiento con tasas de interés que obtienen las empresas en países desarrollados (Alfaro y Hammel, 2006: 80). Mabe invierte fuertes sumas en investigación y desarrollo (R&D) e innovación y en el diseño de servicios después de la venta; ha logrado obtener varias nuevas patentes (Bonaglia y Goldestein, 2007: 27 y 31). Grupo Bimbo se apoya en su experiencia doméstica de control de toda la cadena de distribución que le permite entregar pan fresco en una multitud de puntos de venta, muchos de ellos pequeños y de difícil acceso y de asegurar contratos con empresas importantes como Mc Donald's (Casanova, 2008: 95 y 99; Alfaro y Hammel, 2006: 80). Grupo Elektra/Banco Azteca, inició (2007) su ingreso en el nordeste brasileño, una de las regiones más pobres del país, enfocando su atención en con-

[56] Las tres principales ventajas que se considera tuvieron las multinacionales tradicionales en su esfuerzo de expansión más allá de sus fronteras nacionales: ventajas de propiedad —al extender al exterior sus *proprietary assets*, como marcas o tecnologías—; ventajas de localización, al poder integrar actividades en sectores alrededor del mundo con distintos costos de factores y de recursos; ventajas de internacionalización, derivadas de la construcción de economías de escala y alcance mediante la internacionalización de actividades llevadas a cabo cruzando fronteras que de otra forma se dispersarían entre numerosas empresas (Bonaglia y Goldstein, 2007: 13).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

sumidores de bajos ingresos, utilizando su experiencia en México en cuanto a evaluación de riesgos de los créditos a otorgar.[57] América Móvil se apoya en el reconocimiento de la marca y algunas ventajas tecnológicas, y también aprovechó su experiencia en el desarrollo de novedosos instrumentos de financiamiento en México —los certificados bursátiles— para financiar en parte su vertiginosa internacionalización. En un mercado muy competido se concentró en los segmentos que muestran mayor dinamismo (telefonía móvil e internet) y en los mercados más grandes de la región —México y Brasil—, que la han llevado a ocupar, junto con Telmex, el sexto lugar entre las 60 mayores empresas multinacionales no financieras, según ventas consolidadas en América Latina (CEPAL, 2008: 83, 140, 143).

Varias de las empresas mexicanas (América Móvil, Gruma, San Luis Rassini, Coca Cola-Femsa y Mabe) (CEPAL, 2006: 91) aprovecharon sus alianzas estratégicas con EMN de países desarrollados para mejorar sus servicios y productos (avance hacia líneas de producción desarrolladas por su propio diseño), logrando moverse hacia segmentos de la industria que les garantizan mayores utilidades.

Las alianzas estratégicas y proyectos conjuntos (*joint-ventures)* con EMN tradicionales son de varios tipos, incluyendo el mantenimiento de distintos grados de control de los empresarios mexicanos. La falta de espacio, y en algunos casos de información, nos obligan a mencionar sólo un puñado de ejemplos. Mabe estableció en 1987 una alianza con General Electric (1987), que adquirió 48% de las acciones, le provee asistencia técnica y pasa a ser su principal cliente y distribuidor de algunos de sus productos en Estados Unidos (entre ellos minirrefrigeradores y algunos tipos de refrigeradores), aunque Mabe mantiene responsabilidad entera del manejo de la empresa (Bonaglia y Goldstein, 2007: 20). América Móvil optó inicialmente (2000) por un proyecto conjunto con Bell Canada y SBC Inc (Telecom Américas) y dos años después adquirió la participación de éstas ante diferencias sustantivas en las visiones estratégicas de los tres socios (CEPAL, 2008: 143). Grupo México, creado en 1994, a partir del Grupo Industrial Minera México (Ginmex), mantuvo la participación de American Smelting and Refining Company (Asarco) hasta 1999, cuando llevó a cabo una compra hostil de esta firma, empresa con problemas de rentabilidad, pero que era la propietaria de Southern Peru Copper Corporation (SPCC), que se encuentra entre

[57] Convierten así antiguas debilidades en ventajas competitivas (CEPAL, 2008: 70 y Casanova, 2008: 12).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

las minas de cobre más rentables del mundo.[58] Aunque el caso de Televisa tiene especificidades significativas por el sector en el que se ubica, fue también mediante alianzas estratégicas, las primeras de ellas fallidas, como logró entrar y ampliar sus actividades en el mercado televisivo estadounidense y, luego, al de Chile, Perú Argentina y Venezuela (Salas-Porras, 1998: 136-138).

La compra de activos existentes y no inversiones nuevas (*greenfield*) ha sido el patrón seguido por la mayoría de ellas (Garrido, 1999: 166-168; 2000: 66-67). Cemex adquirió 17 empresas de tamaño considerable; entre las más recientes se encuentran Southdown (2000) en Estados Unidos, RMC, de propiedad británica, y Rinker Group, de Australia (2005), el cual tenía inversiones importantes en Estados Unidos. Estas adquisiciones le garantizan presencia en 50 países de América, Europa, Oriente Medio, Asia y Oceanía, y le permiten pasar de empresa proveedora de cemento a plataforma integrada de materiales de construcción. Mabe adquirió plantas en Colombia, Ecuador y Brasil, desde donde exporta a otros países cercanos; luego, junto con una firma española, compró otra empresa en Argentina (Bonaglia y Goldstein, 2007: 20, 21). Por su parte, América Móvil, inició su expansión en 2002 mediante la adquisición de subsidiarias de EMN de países desarrollados: AT&T en Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Perú, acciones de Verizon en empresas de Argentina, Puerto Rico y República Dominicana, de France Telecom en El Salvador, de Telecom Italia en Perú y de Endesa en Chile, al igual que los activos de otras empresas locales (CEPAL, 2008: 143). América Móvil/Telmex también intentaron, aunque sin éxito, obtener el control de Telecom Italia (CEPAL, 2008: 144). Mexichem adquirió una empresa en Colombia (2004), otra en Estados Unidos (2006), el Grupo Amanco en Brasil y Petroquímica Colombiana (2007), a la vez que anunció más compras en el futuro inmediato. Grupo México ha optado por invertir en Perú y en Chile (cobre, zinc, oro), mientras que la minera Peñoles también está por iniciar exploraciones en estos dos países (CEPAL, 2008: 69-71).

[58] De hecho, Asarco, empresa estadounidense, inició sus actividades en México a principios del siglo XX, y fue en los sesenta cuando se reorganizó, convirtiéndose en Industrial Minera México, con 51% de participación mexicana. Convertida en Ginmex, en 1974, con decreciente participación de Asarco, sumó a sus activos la compañía Mexicana de Cobre y el yacimiento de Cananea en Sonora. Poco después de crearse el Grupo México, convirtió a SPCC en una empresa independiente. A fines de 2004, fusionaron sus operaciones, convirtiéndose en la segunda productora mundial de cobre (CEPAL 2006: 107).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

La estrategia de comprar empresas existentes les permite reducir riesgos, pero no las protege, por supuesto, de reacciones negativas a estas compras o de daños producidos por situaciones inesperadas. Las primeras compras de empresas clientes en Estados Unidos por parte de Cemex provocaron demandas de competidores por competencia desleal contra las importaciones de cemento mexicano, con la consecuente aplicación de aranceles compensatorios. A partir de entonces, la empresa optó por diversificar operaciones (CEPAL, 2006: 115). Vitro adquirió en 1989 Anchor Glass Container Corporation, la productora más grande de vidrio en Estados Unidos. Aunque esto le permitió aumentar el prestigio de la empresa mexicana, el cambio sorpresivo de su principal cliente (Coca Cola) del uso de contenedores de vidrio a contenedores de plástico le originó grandes pérdidas. Con todo, procurando aprovechar la experiencia, Vitro ha establecido nuevas alianzas estratégicas (Vásquez-Parraga, Reto y Borders, 2004: 368).

Varias de estas empresas han seguido una estrategia de diversificación, como el turismo o la petroquímica. Carso Global Telecom, al que pertenecen América Móvil y Telmex, tiene inversiones muy diversificadas. En cambio, Cemex se ha concentrado en su negocio principal en toda la cadena de valor relacionado con el cemento (OCDE, 2007: 111 y 119). Grupo México, por el contrario, dejó a un lado esfuerzos para avanzar en la cadena de valor y se concentró en actividades extractivas (CEPAL, 2006: 108).

Se sabe poco del efecto y contribución de estas empresas en el desarrollo de los países huéspedes de menor desarrollo relativo, aunque se piensa que tienen efectos similares a las de las empresas multinacionales tradicionales (EMN). Esto es, se les atribuye a las multilatinas, incluidas las mexicanas, consecuencias positivas sobre la economía huésped, derivadas de la adopción de nuevas tecnologías y transferencia de conocimientos, lo que depende de la capacidad de absorción de la economía huésped y, por lo tanto, del nivel de desarrollo del país anfitrión (Aykut y Goldstein, 2006: 26-27). No falta quien les atribuya un efecto más positivo argumentandoe que perciben mejor las condiciones locales y con frecuencia usan tecnologías "intermedias", de pequeña escala, que sustituyen capital con mano de obra.

Los efectos de esas inversiones sobre la economía que es su base, en el caso de México, es un tema aún menos explorado. Se afirma que pueden darse efectos positivos mediante mejoras en la productividad provenientes de las empresas afiliadas del exterior y de la empresa de origen hacia otras

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

compañías de su mismo país.[59] Puede propiciar cambios en la composición de habilidades o destrezas —*skill*— de los trabadores de la empresa madre, efectos de aprendizaje que pueden trasmitirse a otras empresas domésticas (proveedores o competidores) (Bonaglia y Goldstein, 2007: 10).

En otras palabras, la producción más allá de las fronteras puede reducir la demanda para las exportaciones y mano de obra doméstica, pero también puede aumentar la competitividad y expandir las exportaciones y el empleo.[60]

Dado que no hay información suficiente sobre estos asuntos para el caso de México, es obvia la conveniencia de investigar más a fondo los vínculos que estas empresas tienen con otras de la economía mexicana, qué efectos tienen sobre el comportamiento de otras compañías domésticas en lo que se refiere a mejoras en la tecnología y estructura organizacional, el grado en que impulsan a otras empresas a internacionalizarse y la conveniencia para la economía de origen de que esto suceda. Otra de las preguntas que se plantean algunos investigadores es la capacidad de estas empresas para mantener, como mínimo, un cierto grado de control doméstico sobre su manejo a mediano plazo o si terminarán por ser absorbidas o adquiridas por algunas EMN tradicionales o, incluso, por otras multilatinas. Entre los casos recientes de este tipo de adquisiciones se encuentra el de IMSA, que tenía plantas en Estados Unidos, Chile y Centroamérica, por parte de Ternium del grupo acerero argentino Techint.[61] También en fechas recientes, la brasileña Gerdau compró la empresa acerera mexicana Grupo Industrial Feld (CEPAL, 2008: 63), y Jugos del Valle, con plantas en México y Brasil, fue adquirida por Coca Cola-Femsa (CEPAL, 2008: 74). Hace poco se anunció la compra (a confirmarse a mediados de 2010) de Femsa-Cerveza por parte de Heineken, que la convertiría en un rival muy poderoso para el Grupo Modelo (*El Semanario*, 2010: 13).

[59] Se sugiere analizarse con modelos que combinen *a*] el efecto sustitución/complementariedad sobre los niveles de empleo del país de base u *origen,* junto con la composición de destrezas *(skill-composition)*, y *b*] los efectos de derrame *(spillover effects)*.

[60] Podría impulsar el crecimiento de las exportaciones y con ello el empleo de varias formas, entre ellas, por medio de la demanda de partes y componentes hecha por la filial, o bien porque ésta podría utilizarse como una plataforma para exportar a terceros países cercanos. También podría promover el traspaso de las etapas intensivas en trabajo al exterior y mantener en la empresa base las que requieren de trabajo calificado, incluyendo la supervisión y la coordinación (Bonaglia y Goldstein, 2007: 10).

[61] Esa compra le permitirá a Techint integrar mejor sus unidades venezolanas y argentinas para exportar a Estados Unidos (CEPAL 2008: 71).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

¿Cuál ha sido el papel que ha desempeñado el Estado mexicano en esta internacionalización? Por lo general se afirma que los estados han tenido un papel importante en compensar las desventajas que las empresas domésticas tienen en relación con la propiedad y la internacionalización de las EMN de países desarrollados y que se centran en fuertes inversiones en la formación de habilidades/destrezas, en la creación de instituciones públicas de investigación, en el otorgamiento de incentivos para la innovación y medidas, incluyendo sistemas de patentes "suaves", que les permitan combinar tecnología extranjera y doméstica (Goldstein, 2007: 94-95).

Hay pocos estudios rigurosos sobre estos temas para el caso de México. En términos generales puede decirse que algunas de las políticas públicas han fortalecido a varias empresas o grupos, sobre todo a las de mayor tamaño. Se reconoce que, al igual que lo han hecho otros países, el Estado mexicano procuró apoyar y proteger más intensamente a algunas de sus grandes empresas, a las que se denomina "campeones nacionales", también mediante leyes y regulaciones, sobre todo para que enfrentaran la competencia creada por la apertura. Una de ellas habría sido Telmex, que se apoyó en su mercado interno seguro para iniciar su expansión internacional.[62] Pero difícilmente puede hablarse de un apoyo planeado y abierto de las autoridades mexicanas a su internacionalización y, menos aún, a sus inversiones en el exterior (CEPAL, 2006: 92). Habría que estudiar con detalle hasta qué punto algunos convenios internacionales firmados por México les ofrecen protección, incluyendo aquellos relacionados con doble tributación y, especialmente, la treintena de acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones (APPRI), firmados con países de distintas regiones que, aunque similares, no son idénticos.[63]

Las instancias gubernamentales relacionadas con las empresas y, particularmente, Pro-México y las embajadas en el exterior, insisten en que ofrecen una serie de apoyos para el incremento de las exportaciones, pero eluden respuestas concretas sobre el tema de la inversión más allá de las fronteras. Se sabe, eso sí, de la petición del gobierno mexicano al de Venezuela para que se diera un trato paritario al que se otorgara a otras empresas extranjeras en el caso de la expropiación de los activos de Cemex. Unos

[62] A decir de varios investigadores fue "preparada para la competencia" en una manera similar a Telefónica de España que habría de ser su principal competidor en América Latina (OCDE, 2007: 117).

[63] La mayoría de estos acuerdos se firmaron para ofrecer garantías a potenciales inversionistas en México, pero normalmente estas garantías son mutuas.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

cuantos representantes empresariales expresan cierta insatisfacción ante lo que perciben como un esfuerzo más tibio y menos consistente de las autoridades mexicanas, en comparación con las de otros países, para ayudarlos a resolver conflictos con los países sede en casos de omisión en la aplicación de normas de competencia leal o para prevenir iniciativas de ley que modifican el marco regulatorio y fiscal bajo el cual iniciaron sus inversiones en ellos. También se quejan de una comunicación directa menos permanente con los diplomáticos mexicanos. Hacer un análisis de las posibilidades y conveniencia de mantener e incluso ampliar el apoyo gubernamental a estas empresas debería depender de las respuestas a las preguntas planteadas en los dos párrafos anteriores. También sería de gran utilidad la elaboración de estudios comparativos de la experiencia de empresas de esta índole domiciliadas en Asia y de los apoyos que les ofrecen sus gobiernos.

REFLEXIONES FINALES

A partir del decenio de los noventa un buen número de estudiosos de las relaciones internacionales han insistido en que la proliferación de actores transnacionales de distinto peso está impulsando la transformación del sistema interestatal, convirtiéndose en un reto para la soberanía de los estados a la vez que contribuyen a desvanecer la línea entre los asuntos internacionales y los internos Muchos otros reconocen el creciente peso de estos actores, pero insisten en que los estados tiene un papel significativo que jugar, algunos alegan que siguen teniendo la primacía, y todos ellos subrayan que el papel de los estados está cambiando o debe cambiar para enfrentar las nuevas realidades. A lo largo de este capítulo hemos visto cómo la actividad de estos actores en relación con México, ya sea dentro de este país o en arenas políticas del exterior ha ido en aumento. También se ha señalado que han logrado avanzar en algunos de sus objetivos, aunque sus logros han variado de acuerdo con el actor, el tema y el momento. Se vislumbra que en la gran mayoría de los casos, aun en aquellos en los cuales se ha visto sujeto a fuertes presiones y condicionamientos del exterior, el Estado mexicano ha tenido ciertos márgenes para decidir el grado y tipo de respuesta, pero no se observa que sean respuestas con una visión clara y de largo plazo sobre cómo relacionarse con estos actores.

La mayoría de los actores transnacionales a los que nos hemos referido en este capítulo corresponden a lo que sería el transnacionalismo desde

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

abajo. Estos actores, sindicatos y ONG, son comparativamente mucho más débiles que las empresas multinacionales y que los gobiernos que están promoviendo la regionalización o, incluso, la globalización de los mercados. No sólo tienen menos recursos materiales, sino que algunos de ellos se encuentran muy debilitados.

Sin embargo, al sintetizar las principales características, objetivos, estrategias y logros de ONG y organizaciones laborales del exterior con interés y actividad en México advertimos que han utilizado con bastante eficacia los recursos a su disposición, correspondiendo logros mayores a las ONG en comparación con las organizaciones laborales. Las ONG y, en buena medida, las organizaciones sindicales, han acudido a las cuatro tácticas señaladas por Kathryn Sikkink y Margaret Keck para avanzar en sus demandas: elaboración de información y su uso político (*information politics*); uso de símbolos e historias que acerquen el tema a su audiencia (*symbolic politics*); esfuerzos para que actores de más peso recojan sus demandas y ejerzan presión sobre los estados cuyo comportamiento desean modificar (*leverage politics*), y presión sobre aquellos gobiernos de países desarrollados y organismos intergubernamentales para que cumplan con las políticas y principios a los que se han comprometido (*accountability politics*) (Keck y Sikkink, 1998: 16).

De hecho, las dos primeras tácticas y la cuarta han sido utilizadas en gran medida precisamente para lograr la tercera: que actores más poderosos —sobre todo gobiernos y organismos internacionales— recojan sus preocupaciones y demandas. El avance de las mismas ha sido mayor cuando han encontrado mejor disposición de estos últimos, sobre todo del estadounidense, para recogerlas y presionar a México. Los avances también han dependido en buena medida de la posibilidad de que esos gobiernos u organizaciones intergubernamentales puedan condicionar la obtención de algún objetivo del Estado mexicano importante —firma del TLCAN y del acuerdo con Europa, por ejemplo— a una respuesta positiva de este último a esas demandas.

Esto no quiere decir que una vez abiertos canales de participación en México para esos actores transnacionales y la creación o fortalecimiento de sus alianzas con actores domésticos, no hayan podido seguir avanzando en sus objetivos, aunque los logros han sido menores, como ellos mismos reconocen. Sus avances corresponden a los denominados logros de procedimiento —modificaciones a la legislación y otras regulaciones internas, apertura de canales para la participación de estos actores, incluyendo la creación de oficinas encargadas de atenderlos en algunas dependencias gubernamentales y, en ocasiones, aplicación un poco más estricta de las leyes

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

mexicanas correspondientes. En cambio, es mucho más difícil identificar y, aún más, medir, el efecto directo de la actividad de esos actores sobre los posibles logros o avances denominados sustantivos, que en los casos antes señalados vendrían a ser la mejoría de las condiciones laborales y ambientales y de la protección de los derechos humanos en México, terrenos en los que, por lo demás, ha habido avances pero también retrocesos.

En cuanto a la relación entre el gobierno y las empresas mexicanas que han internacionalizado parte de su producción de bienes y servicios, la información accesible indica que sus principales demandas de apoyo gubernamental se dieron cuando la economía mexicana se abrió al exterior y enfrentaron una competencia creciente en el mercado interno, y que hasta ahora han sido menores para su proceso de internacionalización en lo que se refiere específicamente a los asuntos relacionados con sus inversiones en el exterior. Dada la ausencia de planteamientos gubernamentales en donde se establezca como objetivo explícito esta fase de internacionalización de algunas de sus empresas (que sí los hay respecto a su papel exportador y generador de divisas) es difícil precisar si su actividad es congruente con las políticas públicas mexicanas.

Hemos señalado que existe información de las actividades de estos dos tipos de actores transnacionales, pero que es insuficiente. Para una selección de la respuesta deseable o posible de un gobierno es indispensable conocer mejor a esos actores: sus objetivos, sus estrategias, sus posibles impactos positivos o negativos económicos, políticos y sociales. El Estado mexicano también tendría que estar alerta a los cambios de objetivos o comportamiento de estos actores transnacionales a lo largo del tiempo, cambios que podrían estimular o incluso imponer modificaciones en la respuesta estatal frente a sus actividades. Algunos actores transnacionales podrían a primera vista estar satisfaciendo algunos de los objetivos de un Estado pero estar minando otros, o estimulando prácticas no necesariamente indeseables, pero que habría que encauzar mejor. Puede suceder también lo opuesto: que actores transnacionales cuyas actividades fueron consideradas por las autoridades estatales como contrarias a sus objetivos pueden ser en otro momento aliados en algunos asuntos específicos.

Se puede afirmar que en última instancia el esfuerzo es irrelevante por la limitada capacidad de un Estado, como el mexicano, frente a la lógica de acción de tantos y tan variados actores. Dejo aquí como pregunta al lector y especialmente a las autoridades ¿debemos resignarnos y sólo ver a estos actores de manera pasiva, o estimular el análisis de sus actividades y de su

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

repercusión y, a partir del mismo, tratar de diseñar estrategias a adoptar por un Estado más ágil y eficiente en cuyo proceso de reforma estamos, o al menos decimos, que estamos inmersos?

REFERENCIAS

AFL-CIO, 2009. Statement by AFL-CIO president Richard Trumka on the Mexican government's decision to liquidate the Central Light and Power Company and effectively eliminate the Mexican Electrical Workers Union, *Press Releases, Speeches & Testimony*, 15 de octubre, en <*http://www.aflcio.org/mediacenter/prsptm/pr10152009a.cfm*>.

AFL-CIO, 2010a. Mexican electrical workers fighting for all workers, *AFL-CIO News*, 1 de febrero, en <*http://blog.aflcio.org/2010/02/01/mexican-electrical-workers-fighting-for-all-workers/#more-25180*>.

AFL-CIO, 2010b. Statement by AFL-CIO president Richard Trumka on Mexican appellate court decision to allow Grupo Mexico to terminate employees at the Cananea mine, *Press Releases, Speeches & Testimony*, 12 de febrero, en <*http://www.aflcio.org/mediacenter/prsptm/pr02122010.cfm*>.

AI, 2006. Mexico: Enforcing human rights for all, *Public Statement*. Amnistía Internacional, 7 de diciembre, <*http://www.amnesty.org/en/library/asset/AMR41/058/2006/en/bd86812e-62ca-4eb2-93a2-6fd6c4dee400/amr410582006en.pdf*>.

AI, 2007a. México. Injusticia e impunidad: deficiencias en el sistema de justicia penal mexicano, *Comunicado Público*, Amnistía Internacional, 7 de febrero, en <*http://www.amnesty.org/en/library/asset/AMR41/001/2007/en/9c472878-d3c5-11dd-8743-d305bea2b2c7/amr410012007es.pdf*>.

AI, 2007b. Mexico: The first anniversary of San Salvador Atenco: Untouchable impunity? *Public Statement*. Amnistía Internacional, 25 de mayo, en <*http://www.amnesty.org/en/library/asset/AMR41/018/2007/en/723c1c3e-d396-11dd-a329-2f46302a8cc6/amr410182007en.pdf*>.

AI, 2007c. Mexico: Amnesty International completes high level mission. President Calderón commits to human rights, *Press Release*, Amnistía Internacional, 7 de agosto, en <*http://www.amnesty.org/en/library/asset/AMR41/048/2007/en/3de56940-d372-11dd-a329-2f46302a8cc6/amr410482007en.pdf*>.

AI, 2008. México: Informe 2007. *Informe,* Amnistía Internacional, en <*http://www.amnesty.org/es/region/mexico/report-2007*>.

Alarcón Díaz, S., 2010. La institucionalización de la relación México-Estados Unidos en materia ambiental. El esquema de cooperación creado en el TLCAN para enfrentar problemas de agua y saneamiento de la frontera, tesis de licenciatura. México, El Colegio de México.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Alfaro, L., y E. Hammel, 2006. Latin American multinationals, en A. López-Claros (dir.), *The Latin American Competitiveness Review 2006*. Nueva York, Oxford University Press, pp. 79-82, en <*http://www.weforum.org/pdf/Latin_America/Review.pdf*>.

Anaya, A., 2008. *Security and Human Rights In Mexico: Do Pressure From Above and Argumentation Have Anything to Do With It?* México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (Cuadernos del CIDE, 177).

Anaya, A., 2009. *Altos niveles de presión transnacional sobre México por violaciones de derechos humanos. El caso de las desapariciones y asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (Cuadernos del CIDE, 190).

Aykut, D., y A. Goldstein, 2006. Developing countries multinationals: South-South investment comes of age. París. OECD Working Paper 257, en <*http://www.oecd.org/dataoecd/4/48/38031753.pdf*>.

Basave Kunhardt, J., 2006. Desempeño exportador empresarial e impacto económico, en M.A. Pozas (coord.), *Estructura y dinámica de la gran empresa en México. Cinco estudios sobre su realidad reciente*. México, El Colegio de México, pp. 111-145.

Blackwell, R., 1998. Building a member-based international program, en G. Mantsios (ed.), *A New Labor Movement of the New Century*. Nueva York, Garland Publishing, pp. 367-376.

Bonaglia, F., y A. Goldstein, 2007. Strengthening productive capacities in emerging economies through internationalization, evidence from the appliance industry. OECD Working Paper 262, en <*http//www.oecd.org/dataoecd/24/3/39147683.pdf*>.

Burgoon, B., y J. Wade, 2004. Patch-work solidarity, describing, and explaining U.S. and European labour internationalism, *Review of International Political Economy* **11** (5): 849-879.

Casanova, L., 2008. *From Multilatinas to Global Latinas. The New Latin American Multinationals (Compilation Case Studies)*. Washington, Inter-American Development Bank.

CEPAL, 2006. *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2005*. Santiago de Chile, Publicación de Naciones Unidas.

CEPAL, 2008. *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2007*. Santiago de Chile, Publicación de Naciones Unidas.

CLC, 2009a. CLC protests the government's liquidation of the plants of the Central Light and Power Company of Mexico, *News Center*, Canadian Labour Congress, 14 de octubre, en <*http://www.canadianlabour.ca/news-room/publications/clc-protests-governments-liquidation-plants-central-light-and-power-company-m*>.

CLC, 2009b. CLC's Hassan Yussuff leads labour fact-finding delegation to Mexico, *News Room,* Canadian Labor Congress, 15 de diciembre, en <*http://www.canadianlabour.ca/news-room/publications/clc-s-hassan-yussuff-leads-labour-fact-finding-delegation-mexico*>.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Clifford, B., 2002. Overcoming indifference: Internationalizing human rights violations in rural Mexico, *Journal of Human Rights* **1** (2): 247-261.

Covarrubias, A., 1999. El problema de los derechos humanos y los cambios en la política exterior, *Foro Internacional* **XXXIX** (4/158): 429-452.

Crow, D., y G. Albo, 2005. Neo-liberalism, NAFTA and the state of the North American labour movements, *Just Labour* 6/7: 12-22.

CSI, 2009. Violación de la libertad sindical en México. Bélgica, Confederación Sindical Internacional, 16 de octubre, en <*http://www.fatmexico.org/actualidad/CSI%20caso%20SME.pdf*>.

DOF, 2009. Decreto por el que se extingue el organismo descentralizado Luz y Fuerza del Centro, *Diario Oficial de la Federación*, México, Secretaría de Gobernación, 11 de octubre.

Dreiling. M.L., y T. Silvaggio, 2009. NAFTA and transnational contention. A decade of alliance and conflict over neoliberalism, en J. Ayres y L. Macdonald (comps.), *Contentious Politics in North America. National Protest and Transnational Collaboration under Continental Integration.* Londres, Palgrave Macmillan, pp. 211-228.

El Economista, 2009. México podrá despedir a mineros de Cananea, 15 de abril, en <*http://eleconomista.com.mx/notas-online/negocios/2009/04/15/gmexico-podra-despedir-mineros-cananea*>.

El Financiero, 2010. Pretende reforma laboral debilitar a sindicatos: PRD, 3 de marzo, en <*http://www.elfinanciero.com.mx/ElFinanciero/Portal/cfpages/contentmgr.cfm?docId=248880&docTipo=1&orderby=docid&sortby=ASC*>.

El Porvenir, 2008. Recibe Napo espaldarazo internacional, 3 de noviembre, en <*http://www.elporvenir.com.mx/notas.asp?nota_id=262318*>.

El Semanario, 2010. 21-27 de enero.

El Universal, 2006a. Confirman a Víctor Flores al frente del CT, 18 de febrero, en <*http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id.nota=135292&tabla=nacion*>.

El Universal, 2006b. Crean disidentes del CT nueva coalición sindical, 18 de febrero, en<*http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id.nota=331504&tabla=notas*>.

El Universal, 2006c. Reconoce STPS a nuevo dirigente de mineros, 28 de febrero, en <*http://www.eluniversal.com.mx/notas/333417.html*>.

El Universal, 2008a. Protege Canadá a Gómez Urrutia, 6 de septiembre, en <*http://www.eluniversal.com.mx/notas/536102.html*>.

El Universal, 2008b. Pierde "Napo" amparo; no podrá tocar 190 mdp, 21 de octubre, en <*http://www.eluniversal.com.mx/notas/548874.html*>.

El Universal, 2009a. Pavón culpa a Gómez Urrutia de trifulca en Zacatecas, 10 de junio, en <*http://www.eluniversal.com.mx/notas/604028.html*>.

El Universal, 2009b. Mineros conformarán agrupación contraria a Gómez Urrutia, 15 de julio, en <*http://www.eluniversal.com.mx/notas/612511.html*>.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

El Universal, 2010a. Agotadas vías legales en Cananea: Padrés, 22 de marzo, en <*http://www.eluniversal.com.mx/notas/667789.html*>.

El Universal, 2010b. Corte acepta revisar amparo del SME, 24 de marzo, en <*http://www.eluniversal.com.mx/notas/668240.html*>.

Excélsior, 2008. Por segunda vez declaran ilegal la huelga de Cananea, 12 de enero, en <*http://www.exonline.com.mx/diario/noticia/primera/pulsonacional/por_segunda_vez_declaran_ilegal_huelga_en_cananea/99255*>.

Excélsior, 2009. Acusan manipulación de Napo, 7 de agosto de 2009, en <*http://www.exonline.com.mx/diario/noticia/primera/pulsonacional/acusan_manipulacion_de_napo/684770*>.

Garrido, C., 1999. El caso mexicano, en D. Chudnovsky (comp.), *Las multinacionales latinoamericanas. Sus estrategias en un mundo globalizado*, Buenos Aires, Alianza, pp. 165-258.

Garrido, C., 2000 Entrepreneural strategies in response to structural change in Mexico, en S. Montamen-Samadianic y C. Garrido (eds.), *Emerging Markets. Past and Present Experiences and Future Prospects*. Londres, Macmillan, pp. 55-72.

Gobierno Federal, 2009. Se reúne Javier Lozano con líder del Partido Neodemócrata de Canadá. 9 de julio, en <*http://www.presidencia.gob.mx/prensa/stps/?contenido=46490*>.

Goldstein, A., 2007. *Multinational Companies from Emerging Economies: Composition, Conceptualization, and Direction in the Global Economy.* Nueva York, Palgrave MacMillan (International Political Economy Series).

Graubart, J., 2009. The legalization of transnational political opportunity structures: Mobilization of NAFTA's labor citizen petitions for domestic political gain, en J. Ayres y L. Macdonald (eds.), *Contentious Politics in North America. National Protest and Transnational Collaboration under Continental Integration*. Londres, Palgrave Macmillan, pp. 177-194.

Hermanson, J., y E. de la Garza Toledo, 2005. El corporativismo y las nuevas luchas en las maquilas de México: el papel de las redes internacionales de apoyo, en E. de la Garza (comp.), *Sindicatos y nuevos movimientos sociales en América Latina*. Buenos Aires, CLACSO, pp. 181-213.

HRW, 2001a. Trading away rights: The unfulfilled promise of NAFTA's Labor Side Agreement, *Canada/Mexico/United States* 13 (2 B).

HRW, 2001b. Mexico: Military investigations shield army abuses, *News Releases*, Human Rights Watch, 4 de diciembre, en <*http://www.hrw.org/en/news/2001/12/04/mexico-military-investigations-shield-army-abuses*>.

HRW, 2003. Mexico: Setback for human rights, *News Releases*, Human Rights Watch, 11 de agosto, en <*http://www.hrw.org/en/news/2003/08/11/mexico-setback-human-rights*>.

HRW, 2004. Mexico: Guerrero's indigenous communities report lack of teachers,

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

News Releases, Human Rights Watch, 25 de agosto, en <*http://www.hrw.org/en/news/2004/08/25/mexico-guerreros-indigenous-communities-report-lack-teachers*>.

HRW, 2005. *Mexico. Events of 2004*. Human Rights Watch, en <*http://www.hrw.org/en/world-report-2005/mexico*>.

HRW, 2006. México: el cambio inconcluso. Avances y desaciertos en derechos humanos durante el gobierno de Fox. *Informe,* Human Rights Watch, 16 de mayo, en <*http://www.hrw.org/es/reports/2006/05/16/mexico-el-cambio-inconcluso-0*>.

HRW, 2007. Mexico: US aid should include human rights conditions, *News Releases*, Human Rights Watch, 23 de octubre, en <*http://www.hrw.org/en/news/2007/10/23/mexico-us-aid-should-include-human-rights-*>.

HRW, 2008a. José Miguel Vivanco: carta al presidente Felipe Calderón, *News Releases*, Human Rights Watch, 5 de marzo, <*http://www.hrw.org/en/news/2008/03/05/carta-al-presidente-felipe-calderón*>.

HRW, 2008b. Miguel Alessio Robles: carta de José Miguel Vivanco, *Carta*, Human Rights Watch México, 27 de marzo, <*http://www.hrw.org/legacy/pub/2008/americas/Mex_JusticeReformAlessioResponse_032708.pdf*>.

HRW, 2008c. Mexico: Rights Commission distort HRW report, *News Releases*, Human Rights Watch, 16 de abril, en <*http://www.hrw.org/en/news/2008/04/16/mexico-rights-commission-distorts-hrw-report*>.

HRW, 2008d. Kenneth Roth: carta a Felipe Calderón, *News Releases*, Human Rights Watch, 6 de mayo, en <*http://www.hrw.org/en/news/2008/05/06/carta-al-presidente-felipe-calder-n*>.

HRW, 2008e. José Miguel Vivanco: carta al presidente Felipe Calderón, *News Releases*, Human Rights Watch, 1 de junio, en <*http://www.hrw.org/en/news/2008/06/01/carta-al-presidente-felipe-calder-n*>.

HRW, 2009a. Katya Salazar, José Miguel Vivanco, Lisa Haugaard y Joy Olson: Mexico: Protect human rights defenders, *News Releases*, Human Rights Watch, 1 de julio, en <*http://www.hrw.org/en/news/2009/07/01/mexico-protect-human-rights-defenders*>.

HRW, 2009b. José Miguel Vivanco: Mexico: Provide information on military impunity, *News Releases*, Human Rights Watch, 8 de julio, en <*http://www.hrw.org/en/news/2009/07/08/mexico-provide-information-military-impunity*>.

HRW, 2009c. Kenneth Roth: Letter to secretary of State Hillary Clinton, *Letter*, Human Rights Watch, 13 de julio, en <*http://www.hrw.org/node/84417*>.

HRW, 2009d. José Miguel Vivanco: carta respondiéndole al secretario de Gobernación de México, Fernando Francisco Gómez-Mont Urueta, *Carta*, Human Rights Watch, 20 de noviembre, en <*http://www.hrw.org/en/news/2009/11/20/carta-respondiendo-al-secratario-de-gobernaci-n-de-m-xico-fernando-francisco-g-mez-m*>.

IMF, 2008. An injury to one: The Mexican miner's struggle for union independence. International Metalworker's Federation, 24 de abril, en <*http://www.imfmetal.org/index.cfm?id=622&l=2&cid=17574*>.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

IMF, 2010. ICEM, IMF urge restraint by Mexico at Cananea copper mine. International Metalworker's Federation, 15 de febrero, en <*http://www.imfmetal.org/index.cfm?c=22062&l=2*>.

Jones, G., 2005. *Multinationals and Global Capitalism from the Nineteenth to the Twenty-First Century.* Nueva York, Oxford University Press.

Kay, T., 2005. Labor transnationalism and global governance: The impact of NAFTA on transnational labor relationships in North America, *American Journal of Sociology* **111** (3): 715-756.

Keck, M., y K. Sikkink, 1998. *Activists beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca, Cornell University Press.

Kobrin, S.J., 1998. Back to the future: Neomedievalism and the postmodern digital world economy, *The Journal of International Affaires* **51** (2): 361-386.

Korzeniewicz, R.P., y W.C. Smith, 2005. Transnational civil society actors and regional governance: Elite projects and collective action from below, en L. Fawcett y M. Serrano (eds.), *Regionalism and Governance in the Americas. Continental Drift.* Londres, Palgrave MacMillan, pp. 135-157.

Krasner, S.D., 1995. Power politics, institutions, and transnational relations, en T. Risse-Kappen (ed.), *Bringing Transnational Relations Back In. Non-State Actors, Domestic Structures, and International Institutions.* Cambridge, Cambridge University Press, pp. 257-279.

La Jornada, 2000a. El hijo de Gómez Sada, futuro líder del sindicato minero. 3 de mayo, en <*http://www.jornada.unam.mx/2000/05/03/impone.html*>.

La Jornada, 2000b. Legal, la decisión ante el caso de Gómez Urrutia: STPS. 12 de agosto, en <*http://www.jornada.unam.mx/2000/08/12/030n2gen.html*>.

La Jornada, 2001. Murió Napoleón Gómez Sada, líder vitalicio del sindicato minero. 12 de octubre, en <*http://www.jornada.unam.mx/2001/10/12/032n1pol.html*>.

La Jornada, 2005a. Corporativismo herido. 12 de marzo, en <*http://www.jornada.unam.mx/2005/03/12/018a1pol.php*>.

La Jornada, 2005b. Denuncian ex mineros a Gómez Urrutia ante la PGR. 5 de agosto, en <*http://www.jornada.unam.mx/2005/08/05/036n1est.php*>.

La Jornada, 2006a. Gómez Urrutia acusa a Minera México de "homicidio industrial" y mentir a deudos. 28 de febrero, en <*http://www.jornada.unam.mx/2006/02/28/index.php?section=estados&article=037n1est*>.

La Jornada, 2006b. Prácticamente paralizada la actividad minera; es un "paro loco": Salazar, 2 de marzo, en <*http://www.jornada.unam.mx/2006/03/02/index.php?section=politica&article=007n1pol*>.

La Jornada, 2006c. Clase Política, 7 de marzo, en <*http://www.jornada.unam.mx/2006/03/07/index.php?section=opinion&article=004o2pol*>.

La Jornada, 2008a. Conceden suspensión definitiva a mineros huelguistas en Cananea, 22 de enero, en <*http://www.jornada.unam.mx/2008/01/22/index.php?section=sociedad&article=039n1soc*>.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

La Jornada, 2008b. Napoleón Gómez Urrutia regirá el sindicato minero aun sin la toma de nota de la STPS, 29 de mayo, en <*http://www.jornada.unam.mx/2008/05/29/index.php?section=sociedad&article=045n1soc*>.

La Jornada, 2008c. Niega la Secretaría del Trabajo toma de nota a Gómez Urrutia, 25 de junio, en <*http://www.jornada.unam.mx/2008/06/25/index.php?section=sociedad&article=044n1soc*>.

La Jornada, 2008d. Gómez Urrutia pide dinero a extranjeros afirman, 7 de julio, en <*http://www.jornada.unam.mx/2008/07/07/index.php?section=politica&article=013n2pol*>.

La Jornada, 2008e. Dictan orden de aprehensión contra Gómez Urrutia y cuatro de sus colaboradores, 5 de septiembre, en <*http://www.jornada.unam.mx/2008/09/05/index.php?section=politica&article=021n1pol*>.

La Jornada, 2008f. Denunciarán en el extranjero ataques al sindicato de Napoleón Gómez Urrutia, 17 de diciembre, en <*http://www.jornada.unam.mx/2008/12/17/index.php?section=politica&article=009n2pol*>.

La Jornada, 2009a. Formaliza el gobierno solicitud de extradición de Gómez Urrutia, 5 de febrero, en <*http://www.jornada.unam.mx/2009/02/05/index.php?section=politica&article=010n1pol*>.

La Jornada, 2009b. Desiste la PGJDF de acusar a Napoleón Gómez Urrutia, 20 de abril, en <*http://www.jornada.unam.mx/2009/04/20/index.php?section=politica&article=015n1pol*>.

La Jornada, 2009c. Preocupación internacional por el trato de México al sindicato minero, 10 de julio, en <*http://www.jornada.unam.mx/2009/07/10/index.php?section=sociedad&article=040n1soc*>.

La Jornada, 2009d. Campesinos arribarán en caravana para apoyar al SME en la *toma* del DF, 2 de diciembre, en <*http://www.jornada.unam.mx/2009/12/02/index.php?section=politica&article=008n2pol*>.

La Jornada, 2009e. Golpe al SME viola el TLC y leyes laborales mundiales, dicen en EU, 10 de diciembre, en <*http://www.jornada.unam.mx/2009/12/10/index.php?section=politica&article=013n1pol*>.

La Jornada, 2010a. Crecerá el campamento del SME en el Zócalo capitalino, afirma Martín Esparza, 1 de febrero, en <*http://www.jornada.unam.mx/2010/02/01/index.php?section=politica&article=013n1pol*>.

La Jornada, 2010b. La Confederación Sindical Internacional expresa apoyo pleno a la lucha del SME, 2 de febrero, en <*http://www.jornada.unam.mx/2010/02/02/index.php?section=politica&article=008n1pol*>.

La Jornada, 2010c. La reforma laboral oficial ya fue pactada con CTM y CT, denuncia UNT y juristas, 15 de febrero, en <*http://www.jornada.unam.mx/2010/02/15/index.php?section=politica&article=012n1pol*>.

La Jornada, 2010d. Senadores encaran a Javier Lozano por "violar derechos laborales", 4 de marzo, en <*http://www.jornada.unam.mx/2010/03/04/index.php?section=politica&article=015n1pol*>.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

La Jornada, 2010e. Gómez Urrutia demanda derecho de réplica ante calumnias de Lozano, 14 de marzo, en <*http://www.jornada.unam.mx/2010/03/14/index.php?section=politica&article=008n2pol*>.

La Jornada, 2010f. Gremios internacionales demandan a Noruega desligarse de Grupo México, 17 de marzo, en <*http://www.jornada.unam.mx/2010/03/17/index.php?section=politica&article=014n2pol*>.

La Jornada, 2010g. El SME denuncia en Washington la persecución oficial que enfrenta, 23 de marzo, en <*http://www.jornada.unam.mx/2010/03/23/index.php?section=politica&article=011n1pol*>.

La Jornada, 2010h. En Cananea hay desesperación ante tantas arbitrariedades, advierte Gómez Urrutia. Lo que menos queremos es violencia, pero estamos fatigados, dicen mineros, 23 de abril, en <*http://www.jornada.unam.mx/2010/04/23/index.php?section=politica&article=013n2pol*>.

La Jornada, 2010i. Nada de desalojo pacífico; el ataque, con armas y gases, 9 de junio, p. 3.

La Jornada Michoacán, 2008. Rechaza el sindicato minero injerencia de CTM en el puerto de Lázaro Cárdenas, 7 de febrero, en <*http://www.lajornadamichoacan.com.mx/2008/02/07/index.php?section=municipios&article=009n1mun*>.

La Jornada Morelos, 2008. Abandona gremio minero filas del Congreso del Trabajo, 12 de mayo, en <*http://www.lajornadamorelos.com/noticias/sur/63034?task=view*>.

Massicotte, M.J., 2009. Coalition politics: A political analysis of the strategies, discourse and impact of the Mexican Action Network on Free Trade (RMALC), en J. Ayres y L. Macdonald, *Contentious Politics in North America. National Protest and Transnational Collaboration under Continental Integration*. Houndmills, Londres, Palgrave Macmillan, pp. 132-154.

Milenio, 2009a. A puerta cerrada, 26 de marzo, en <*http://www.milenio.com/node/8550782*>.

Milenio, 2009b. Lectores, 27 de marzo, en <*http://impreso.milenio.com/node/8551345*>.

Milenio, 2009c. Mineros crean alianza para reestructurar su sindicato, 12 de junio, en <*http://www.milenio.com/node/230896*>.

Milenio, 2010. PRI y CTM no aprobarán reformas laboral antiobrera: Paredes, 24 de febrero, en <*http://www.milenio.com/node/388826*>.

MLNA, 2008a. National miners' strike against repression at Cananea, *Mexican Labor News and Analysis* **13** (1): enero, en <*http://www.ueinternational.org/Mexico_info/mlna_articles.php?id=128#786*>.

MLNA, 2008b. Grupo México threatens to close Cananea mine, *Mexican Labor News and Analysis* **13** (4): abril, en <*http://www.ueinternational.org/Mexico_info/mlna_articles.php?id=131#833*>.

MLNA, 2008c. Congress of Labor (CT) readmits two labor federations, *Mexican Labor News and Analysis* **13** (7): julio, en <*http://www.ueinternational.org/Mexico_info/mlna_articles.php?id=136#882*>.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

MLNA, 2008d. Miners continue fight against Grupo México, Government, *Mexican Labor News and Analysis* **13** (7): julio, en <*http://www.ueinternational.org/Mexico_info/mlna_articles.php?id=136#884*>.

MLNA, 2008e. Miners continue work stoppages; USW adopts strikers' families, *Mexican Labor News and Analysis* **13** (9): septiembre, en <*http://www.ueinternational.org/Mexico_info/mlna_articles.php?id=138#918*>.

MLNA, 2009. Legislators, union leaders visit Mexico to support miners, *Mexican Labor News and Analysis* **14** (6), en <*http://www.ueinternational.org/Mexico_info/mlna_articles.php?id=155#1025*>.

Nissen, B., 1999. Cross-border alliances in the era of globalization, en R.M. Tillman y M.S. Cummings (eds.), *The Transformation of U.S. Unions: Voices, Visions, and Strategies from the Grassroots*. Boulder, Lynne Rienner, pp. 239-253.

OCDE, 2007. *Perspectivas económicas de América Latina 2008*. París, Centro de Desarrollo de la OCDE.

Risse-Kappen, T., 2001. Transnational actors and world politics, en W. Carlsnaes, T. Risse-Kappen y B.A. Simmons (eds.), *Handbook of International Relations*. Londres, Sage Publications, pp. 255-274.

Risse-Kappen, T., y K. Sikkink, 1999. The socialization of international human rights norms into domestic practices: Introduction, en T. Risse-Kappen, S.C. Ropp y K. Sikkink (eds.), *The Power of Human Rights: International Norms And Domestic Change*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 1-38.

Rugman, A., 2007. *Las multinacionales regionales. Las empresas multinacionales y la dirección estratégica global*. Madrid, Akal.

Salas-Porras, A., 1998. Estrategias de las empresas mexicanas en sus procesos de internacionalización, *Revista de la CEPAL* (65): 133-153.

Solidarity Center, 2009. *Los Mineros: Background and Chronology*, en <*http://www.solidaritycenter.org/content.asp?contentid=578*>.

Southworth, C., y J. Stepan-Norris, 2009. American trade unions and data limitations: A new agenda for labor studies, *Annual Review of Sociology* 35: 297-320.

STPS, 1999. *La jurisprudencia y la libertad sindical*. México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social (Cuadernos de Política Laboral).

STPS, 2009. La STPS niega la toma de nota al señor Martín Esparza como secretario general del Sindicato Mexicano de Electricistas, *Boletín* (130). México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 5 de octubre.

STPS, 2010. Garantizará STPS pleno respeto a los derechos de los ex trabajadores de Cananea, *Boletín* (24). México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 14 de febrero.

The Economist, 2009. All struck out, 17 a 23 de octubre.

The Vancouver Province, 2009. Exiled labour leader determined to fight extradition to Mexico. 6 de febrero, en <*http://www.minesandcommunities.org/article.php?a=9061*>.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Toronto Globe and Mail, 2009. Mexico seeks extradition of exiled labour leader, 6 de febrero, en <*http://www.minesandcommunities.org/article.php?a=9061*>.

Torres, B., 1999. Las ONG ambientalistas en las relaciones México-Estados Unidos, *Foro Internacional* **XXXIX** (4/158): 453-478.

Torres, B., 2005a. Transnational actors and NAFTA: The search for coalitions on labor and the environment, en L. Fawcett y M. Serrano (eds.), *Regionalism and Governance in the Americas. Continental Drift*. Nueva York, Palgrave Macmillan, pp. 115-134.

Torres, B., 2005b. Actores no estatales y la apertura comercial, en I. Bizberg y L. Meyer (coords.), *Una historia contemporánea de México*, México, Planeta, pp. 201-224.

Torres, B., 2009a. Actores transnacionales en las relaciones internacionales de México vistos desde una perspectiva realista, en G. Vega (comp.), *Alcances y límites de la política exterior de México ante el nuevo escenario internacional. Ensayos en honor de Mario Ojeda*. México, El Colegio de México, pp. 219-255.

Torres, B., 2009b. North American transnational actors and the North American Agreement on Environmental Cooperation, en J. Ayres y L. Macdonald, *Contentious Politics in North America. National Protest and Transnational Collaboration under Continental Integration*. Houndmills, Londres, Palgrave Macmillan, pp. 195-210.

UNCTAD, 2006. *World Investment Report 2006*. Nueva York, United Nations, en <*http://www.unctad.org/en/docs/wir2006_en.pdf*>.

USW, 2008. USW *Constitutional Convention 2008. Resolution. Strengthening Global Activism for Economic Justice*. United Steelworkers, en <*http://assets.usw.org/Convention08/Resolutions/resolutions-16.pdf*>.

USW, 2009a. USW blasts seizure of Mexico' electricity plants by federal police as another attack on labor rights, USW *News*, United Steelworkers, 14 de octubre, en <*http://www.usw.org/media_center/releases_advisories?id=0231*>.

USW, 2009b. Letter to Ambassador to Mexico, *Releases*, Unite Steelworkers, 9 de diciembre, en <*http://assets.usw.org/Releases/Misc/09-12-11_letter-_to-ambassador_to_mexico.pdf*>.

USW, 2010a. Widows lawsuit seeks damages over disaster that killed 65 Mexican miners four years ago today, USW *News*, United Steelworkers, 19 de febrero, en <*http://www.usw.org/resources/civil_rights/news?id=0021*>.

USW, 2010b. USW supports striking Mexican miners, USW *News*, United Steelworkers, 20 de febrero, en <*http://www.usw.org/media_center/news_articles?id=0507*>.

Vásquez-Parraga, A., F. Reto y A.L. Borders, 2004. Rationale and strategies of Latin American companies entering, maintaining or leaving US markets, *Journal of Business and Industrial Marketing* **19** (6): 359-371.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

SEGUNDA PARTE

RELACIONES BILATERALES Y MULTILATERALES

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

C M EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

10
LA POLÍTICA EXTERIOR DEL MÉXICO DEMOCRÁTICO; ANÁLISIS DE LA RENOVADA PRESENCIA MEXICANA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

*Patricia Espinosa Cantellano**

CONTENIDO

Introducción 396
El México contemporáneo 396
La política exterior del México democrático 398
Principios y valores democráticos, 399; Prioridades de la política exterior mexicana, 400; Promoviendo el desarrollo nacional, 400; Un México de pertenencias múltiples, 402
La renovada presencia de México en América Latina y el Caribe 403
Nueva presencia política, 404; Nueva presencia económica, 410; Nueva presencia en materia de cooperación y difusión cultural, 414
Actores, no espectadores, de las transformaciones mundiales 417
Referencias 417

* Secretaria de Relaciones Exteriores.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

INTRODUCCIÓN

Los nuevos tiempos que vive México —tiempos de apertura económica y política, de construcción democrática, de establecimiento de nuevas bases para su desarrollo— han exigido el diseño y construcción de una nueva política exterior, acorde con los cambios experimentados por el país y por su entorno internacional.

Esta nueva política exterior —activa, responsable y eficaz— ha ayudado no sólo a anclar los cambios experimentados por el país sino también a reposicionarlo en la escena internacional, fortaleciendo su capacidad de influencia y trabajo conjunto tanto regional como global. A mi juicio, la participación de México en instancias de primera importancia como el G5 y el G20 en el ámbito global, o el Grupo de Río en el ámbito regional, muestran bien la fortaleza y el vigor de esa renovada presencia. En este ensayo se analizan los fundamentos en que se basa la política exterior del México democrático, los principios que la sustentan, así como los objetivos que persigue y las prioridades que ha establecido para alcanzarlos.

Mediante el estudio del papel que desempeña México en los ámbitos económico, político y de cooperación en América Latina y el Caribe, este ensayo subraya la importancia de una estrategia diplomática mexicana fincada en la búsqueda conjunta de beneficios compartidos por todos los países y en la idea de que todos compartimos la responsabilidad de enfrentar los problemas que tenemos en común, es decir, en la idea de la corresponsabilidad de las naciones.

EL MÉXICO CONTEMPORÁNEO

México es hoy un país muy diferente al de hace sólo dos o tres décadas: aquél era un país inestable económicamente, con poco acceso al crédito y a la inversión internacionales y con altas tasas de inflación; un país que centraba su mirada en el mercado interno y veía poco hacia el exterior; una nación cuyas empresas no salían a competir en otros mercados ni se interesaban en desarrollarlos.

El tratado de libre comercio que nos vincula con Canadá y Estados Unidos desde 1994 fue el primero de una red de tratados de libre comercio que hoy incluye a 44 países de todas las regiones y la cual nos da acceso a un mercado de más de 1 000 millones de personas.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) fortaleció nuestras relaciones con los otros dos países norteamericanos y, por lo mismo, dio un nuevo peso específico a nuestro país en el escenario internacional. Ello permitió, por ejemplo, el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación alcanzado con la Unión Europea (UE) a finales de 1997 y, posteriormente, el Tratado de Libre Comercio con la Europa Comunitaria. El proceso de apertura económica formalizado en el TLCAN de 1994 se complementó con los acuerdos alcanzados a finales de esa década con la UE.

Los cambios propiciados por la apertura comercial pronto trascendieron el ámbito económico: en la segunda mitad de los años noventa, mientras México se abría cada vez más al comercio y a la inversión internacionales, los cambios políticos que había estado exigiendo la sociedad mexicana se convirtieron en algo inaplazable: para entonces era ya claro que la apertura económica constituía un elemento necesario, más no suficiente, del cambio esperado por los mexicanos.

Gracias a una sociedad civil cada vez más organizada, los mexicanos logramos que la pluralidad de nuestra sociedad quedara cabalmente reflejada en los procesos electorales, primero en los realizados en los ámbitos estatal y municipal, después en la composición del Congreso de la Unión[1] y, por último, en julio de 2000, en las elecciones que permitieron que —después de más de 70 años— un candidato postulado por un partido de oposición llegara a la Presidencia de la República.

Competidas, las campañas políticas y las elecciones subsecuentes, locales o federales, han reiterado que México es hoy una sociedad diversa y consciente de la riqueza que ello implica; una democracia viva, con instituciones electorales sólidas y eficaces que son respetadas por la población.

Además de ser una nación que consolida su democracia, México es una de las 15 economías más grandes del mundo cuyas finanzas públicas son administradas desde hace ya varios años de manera cuidadosa y responsable por el gobierno federal. Lo anterior le ha permitido hacer frente a las difíciles circunstancias de la crisis financiera y económica global en una posición más ventajosa.[2]

[1] En 1997, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió la mayoría en la Cámara de Diputados y tres años más tarde, la mayoría en el Senado.

[2] México tuvo una inflación promedio anual superior a 20% entre 1994 y 2000. En la presente década, la inflación disminuyó a una tasa aproximada de 9%, en 2000, y menor a 4%, en 2007. Después de un leve repunte en 2008, se espera que este indicador tienda a estabilizarse.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Con un comercio anual de más de 600 000 millones de dólares, la mitad de los cuales corresponde a exportaciones, México se ha convertido en una verdadera potencia exportadora. Es un hecho que la incorporación de la economía mexicana a las corrientes mundiales del comercio le ha llevado a insertarse de manera igualmente decidida en los flujos globales de la inversión: México recibe en promedio más de 20 000 millones de dólares al año por concepto de inversión extranjera directa (IED) y actualmente ocupa el sexto lugar entre los destinos más atractivos para la inversión en todo el mundo.[3]

De manera muy clara, a partir de la segunda mitad de los años noventa, las inversiones internacionales de las empresas mexicanas se han multiplicado y fortalecido: hoy suman alrededor de 45 000 millones de dólares y, de representar en 1990 alrededor de 1% del producto interno bruto (PIB), actualmente equivalen ya a cerca de 5%.[4] Ello asegura el acceso de nuestros productos y servicios a nuevos y más grandes mercados, y permite una integración cada vez más eficiente y competitiva de la economía mexicana en los mercados internacionales.

LA POLÍTICA EXTERIOR DEL MÉXICO DEMOCRÁTICO

Si en algún momento "la política exterior de México… fue diseñada fundamentalmente para la defensa de los intereses nacionales internos" (Ojeda, 1976: 3), los cambios experimentados por nuestro país en los últimos lustros exigieron una política exterior que también tomara en consideración la promoción y defensa de nuestros intereses nacionales de carácter externo.

En la actualidad, además de defender la independencia y la soberanía nacionales, nuestra política exterior es un instrumento para lograr que las

[3] De acuerdo con estudios sobre los proyectos de inversión de las empresas transnacionales para 2008-2010 realizados por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Véase UNCTAD, 2008.

[4] A diferencia de otros países, México no lleva un registro oficial de las inversiones mexicanas en el exterior. El estimado de la IED mexicana en el extranjero, acumulada entre 1990 y 2007, es de la UNCTAD (2008). De acuerdo con las mismas estimaciones, la IED acumulada de Brasil en el exterior es de 130 000 millones de dólares y representa 10% de su PIB.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

exportaciones de México lleguen a nuevos mercados. Es también un medio para que nuevos inversionistas extranjeros establezcan aquí empresas que creen puestos de trabajo y expandan la riqueza y el bienestar en nuestra sociedad, así como para que recibamos más turistas y se desarrollen nuevas tecnologías que nos permitan fortalecer nuestros procesos productivos y la competitividad de la economía mexicana; para que la voz de México se escuche mejor en los ámbitos regional y global y, en última instancia, para que nuestra forma de ver y ser parte del mundo pueda ser comprendida, apreciada y, en ocasiones, también compartida por otras naciones.[5]

"En este mundo globalizado —señala el Plan Nacional de Desarrollo vigente—, una política exterior responsable debe constituirse como palanca que impulse el desarrollo nacional" (PR, 2007).

Y ésa es, precisamente, la política exterior que instrumenta hoy el gobierno de México: activa, responsable, eficaz, no sólo comprometida con el desarrollo de nuestro país, sino también capaz de detectar oportunidades y de anticipar riesgos; una política exterior dirigida a situar a México en el lugar que le corresponde en la escena internacional dada su importancia económica, política y cultural y su contribución a la forja de un orden internacional de prosperidad y justicia para todas las naciones.

Principios y valores democráticos

Los cambios ocurridos tanto en nuestro país como en el mundo se reflejan en la política exterior del México contemporáneo. Hoy, un México orgulloso de sus avances democráticos defiende en el exterior la riqueza de la democracia y los principios democráticos;[6] un México que ha crecido econó-

[5] Lo que quizá es el más alto grado de influencia al que pueda aspirar una nación; un poder mucho más grande y duradero que el que pueda obtenerse por otros medios, las armas inclusive. Sobre el concepto de poder en las relaciones internacionales, consúltese no sólo la obra clásica, *Politics among Nations* (Morgenthau, 1948), sino también el libro de Joseph S. Nye (2004). Nye acuñó el término de "poder suave" para describir el alto grado de influencia que una nación puede tener sobre otra mediante la cultura, el prestigio, etcétera.

[6] Así lo confirmó el Presidente de México en la Asamblea General de las Naciones Unidas al afirmar que los mexicanos "aspiramos a participar en el Consejo de Seguridad para promover los ideales del México democrático y promotor del Estado de derecho". Véase PR, 2008.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

micamente gracias a un mayor intercambio comercial y al fortalecimiento de las inversiones que recibe del exterior es también un México que defiende el comercio libre y justo, la competitividad y el libre flujo de bienes, servicios y personas; un país que alienta la unión y la participación de todos sus integrantes es también un país que, en lo externo, impulsa la unidad, la integración, la cooperación y la corresponsabilidad entre las naciones para que, de manera conjunta, superen retos como la pobreza y la insuficiencia alimentaria, el crimen transnacional organizado, el calentamiento global y el cambio climático, entre otros importantes desafíos.

En suma, un México decidido a desarrollarse requería de una diplomacia que usara todos los instrumentos a su alcance para forjar un mundo propicio al éxito de su esfuerzo de desarrollo. Ése es el principal objetivo de nuestra diplomacia.

Prioridades de la política exterior mexicana

Para alcanzar ese objetivo establecimos las siguientes prioridades para la política exterior de nuestra nación:

1] Apoyar el desarrollo económico, social y político del país a partir de una efectiva inserción de México en el mundo.

2] Contribuir a los esfuerzos de la comunidad internacional para ampliar la vigencia de los valores y principios democráticos, las libertades fundamentales y los derechos humanos, así como el desarrollo sustentable.

3] Impulsar la proyección de México en el entorno internacional.

4] Proteger y promover activamente los derechos de los mexicanos en el exterior (PR, 2007).[7]

Promoviendo el desarrollo nacional

Hoy, en el contexto de un mundo globalizado, la política exterior contribuye al desarrollo nacional mediante la activa promoción de la oferta exportable de nuestro país, la atracción de inversiones productivas a nuestro te-

[7] En el Plan Nacional de Desarrollo vigente se establecen las estrategias para alcanzar dichos objetivos de política exterior.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

rritorio y la búsqueda de oportunidades de inversión para las empresas de México. Lo hace no sólo por medio de una activa diplomacia que conlleva viajes y encuentros con líderes políticos, empresariales y sociales, sino también con misiones comerciales en los cinco continentes que buscan nuevas oportunidades y mercados para nuestros productos; lo hace asimismo mediante una diplomacia moderna y eficaz, con la cual cada una de nuestras representaciones en el exterior sirve a nuestra nación en su conjunto, a cada uno de los mexicanos y sus diversos intereses.

Todo ello se traduce en dinamismo económico y en riqueza, en empleos y en actividades que contribuyen al desarrollo del país. La expansión notable de nuestro comercio exterior, cuyo monto se ha multiplicado por cinco en los últimos 15 años, ejemplifica bien los beneficios que esta política de apertura ha traído y puede seguir trayendo al país: nuevos y mejores productos —a mucho mejores precios— para los mexicanos, así como una mayor oferta de los productos y servicios mexicanos en los mercados extranjeros.

En cada región, y también país por país, México promueve hoy relaciones de intercambio y cooperación que impulsen y faciliten el esfuerzo de desarrollo de nuestra sociedad.

En algunos casos —Cuba y Venezuela por ejemplo, en el ámbito regional—, ello ha significado una gran labor diplomática para restablecer relaciones que, por una u otra razón, se encontraban dañadas, lo que se traduce en beneficios tanto económicos como políticos.

En otros casos, como podría ser el de la Unión Europea, o Argentina y Chile en el ámbito regional, nuestra diplomacia se ha orientado, mediante mecanismos como la forja de una nueva asociación estratégica, a impulsar relaciones de intercambio que fomenten el crecimiento económico y el desarrollo de México.

En algunos casos más, como sucede muy claramente en Centroamérica, por medio de mecanismos como el Proyecto Mesoamérica, hemos impulsado el desarrollo regional y contribuido a la creación de condiciones de estabilidad y seguridad, lo que también ha significado ampliar los mercados a las exportaciones de productos y servicios mexicanos, así como fortalecer la presencia de nuestras empresas en esos países. El apoyo respetuoso y desinteresado de México para que las naciones de la región puedan alcanzar mejores condiciones económicas y sociales se basa en la idea de que su desarrollo y el de México, en particular el de los estados del sursureste del país, se halla ligado estrechamente.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Un México de pertenencias múltiples

Ubicada en América del Norte, México es una nación que tiene una asociación estratégica con los otros dos países de la región. Sin embargo, por historia, cultura y afinidad es una nación latinoamericana y caribeña. Por ello, al mismo tiempo que impulsa una América del Norte integrada, competitiva y fuerte, promueve la integración latinoamericana y caribeña y, en específico, la construcción de una Mesoamérica más próspera y justa.

El Océano Atlántico nos une a Europa desde antes del nacimiento de México como Estado independiente, de la misma manera que el Océano Pacífico nos ha unido y vinculado económica y culturalmente a las naciones de Asia-Pacífico. México es entonces un país tanto norteamericano y latinoamericano como caribeño y mesoamericano; una nación iberoamericana, parte de la Cuenca del Pacífico y que tiene sólidos y estrechos lazos con el Levante y el Lejano Oriente gracias a la importante inmigración recibida de diferentes países de esas regiones.

México no sólo es una nación de pertenencias múltiples. También es un país en desarrollo consciente de sus responsabilidades como parte de la comunidad internacional. Por ello, participa en ejercicios tan importantes como el diálogo que sostienen los líderes de las ocho naciones más industrializadas del mundo y los del llamado G5, que incluye a algunas de las economías más importantes del mundo en desarrollo;[8] los trabajos del G20,[9] o las labores en favor de la paz y la seguridad internacionales

[8] Forman parte de él los líderes de Brasil, China, India, México y Sudáfrica. México coordina los trabajos del G5 desde 2007, buscando asegurar no sólo un diálogo amplio y mutuamente benéfico entre estas naciones, sino también una firme y necesaria presencia del mundo en desarrollo en el diálogo que mantienen los ocho países más industrializados del globo.

[9] El Grupo de los 20, o G20, es un grupo de países formado en 1999 como "un nuevo mecanismo para el diálogo informal en el marco del sistema institucional de Bretton Woods para mejorar el diálogo en temas clave de política económica y financiera entre las economías sistémicamente importantes y para promover la cooperación que lleve a un crecimiento global estable y sustentable que nos beneficie a todos". Véase la declaración de los ministros de finanzas y gobernadores de bancos centrales del G7 (G8 Information Centre, 1999). El G20 incluye a las ocho naciones más industrializadas (G8: formado por Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Reino Unido y Rusia), a 11 potencias medias de diferentes regiones del mundo (Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, China, India, In-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

del Consejo de Seguridad de la ONU. México participa nuevamente como miembro no permanente de este órgano principal de la ONU, en el bienio 2009-2010.

Debido a ese sentido de responsabilidad, México ha asumido un importante papel en la lucha contra el cambio climático, fenómeno que afecta a todos los países del globo y al que hemos propuesto hacer frente por medio del llamado *fondo verde*. Este instrumento financiero permitiría ampliar la disponibilidad de recursos —mediante aportaciones de todas las naciones, según sus diferentes capacidades económicas— destinados a programas de reducción de emisiones, eficiencia energética o mitigación del cambio climático. Con base en el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, todos los países aportarían a este fondo y todos podrían usarlo para financiar programas que protejan el medio ambiente.

México es, sin duda alguna, un país que no sólo se hace cargo de sus responsabilidades globales —políticas, económicas, ambientales, de seguridad, entre otras— sino que también ha decidido participar activamente en las relaciones internacionales contemporáneas y, así, influir en la construcción de la nueva arquitectura internacional. "Vivimos en la era de la corresponsabilidad", afirmó el Presidente de México ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, por lo que "los mexicanos no queremos ni vamos a evadir nuestras responsabilidades globales; queremos ser actores, no espectadores de las transformaciones del mundo" (PR, 2008).

Como resultado de ello, de su sentido de responsabilidad y de las acciones que avalan su convencimiento de que en un mundo globalizado todas y cada una de las naciones son corresponsables del devenir de la humanidad, México es hoy un actor de peso en el escenario internacional; un país respetado y que es escuchado. En mi opinión, ello es especialmente evidente en la región de América Latina y el Caribe.

LA RENOVADA PRESENCIA DE MÉXICO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

La renovada presencia de México en América Latina y el Caribe tiene componentes diversos que se basan tanto en la fortaleza de nuestra democracia

donesia, México, República de Corea, Sudáfrica y Turquía) y a la Unión Europea como bloque.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

como en el desarrollo económico del país y en sus esfuerzos de concertación y cooperación con las demás naciones de la región.

Nueva presencia política

La democracia mexicana se ha consolidado como demuestran las elecciones presidenciales de 2000 y 2006 y las elecciones intermedias de 2003 y 2009. A pesar de que es claro que aún queda mucho por hacer para alcanzar el tipo de democracia a la que aspiramos los mexicanos, México es una nación orgullosa de sus avances democráticos; orgullosa de haber desarrollado instituciones que aseguran la realización de elecciones libres, confiables y respetadas, que garantizan que prevalezca la voluntad de la mayoría, como el Instituto Federal Electoral (IFE).

Sabemos bien que ninguna democracia es perfecta pero, en un entorno regional en el que aún existen rezagos o regresiones democráticos, en el que abundan ejemplos de tentaciones autoritarias, los firmes avances de México en la consolidación de su democracia no parecen poca cosa; tampoco lo es la asistencia brindada con el objetivo de anclar los avances democráticos de las demás naciones del continente.

Asistencia técnica del IFE

En los últimos 15 años, el IFE señala haber realizado 56 misiones de asistencia técnica en 28 países: 15 americanos, nueve africanos y cuatro asiáticos. La asistencia brindada incluye desde la capacitación sobre la elaboración de un registro electoral y la instrumentación de una credencial para votar con fotografía hasta la preparación y realización de elecciones, el uso de líquido indeleble, el funcionamiento de sistemas de resultados preliminares, etcétera.

Esto quiere decir que, al avanzar y consolidarse, la democracia mexicana ha buscado también contribuir a la democratización mundial y, sobre todo, a la de las naciones de América Latina y el Caribe (IFE, 2008).[10]

[10] Las misiones de asistencia técnica realizadas por el IFE entre octubre de 1993 y marzo de 2008 han superado el medio centenar; 70% de esta asistencia (40 misiones) ha sido para países de América Latina y el Caribe, en particular para Guatemala, Nicaragua y El Salvador.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Diplomacia presidencial

El presidente Felipe Calderón dio una muestra clara de la importancia que su gobierno otorgaría a la región al decidir realizar su primera gira internacional, en enero de 2007, a dos naciones centroamericanas: Nicaragua y El Salvador. En Managua asistió a la toma de posesión del presidente Daniel Ortega y, en San Salvador, participó en el XV aniversario de los Acuerdos de Paz de Chapultepec, alcanzados por las partes en 1992, en México.

Es un hecho que los encuentros entre jefes de Estado o de Gobierno permiten un diálogo directo y fluido para la coordinación de políticas y de acciones de cooperación. Por ello, el presidente Calderón se ha entrevistado con los mandatarios latinoamericanos, tanto en visitas de Estado u oficiales como en encuentros regionales y multilaterales. Tan sólo en 2008, realizó visitas de Estado y oficiales a cinco países,[11] recibió a los mandatarios de 11 países,[12] y participó en 11 cumbres celebradas en la región.[13]

Apoyada por esta diplomacia del más alto nivel, la Cancillería mexicana ha logrado importantes avances en nuestras relaciones con los países de la región.

En el ámbito bilateral destacan, en 2007, el Acuerdo de Asociación Estratégica alcanzado con Argentina, la instauración de la Comisión Binacional México-Brasil, así como el establecimiento del Consejo de Asociación con Chile, órgano encargado de supervisar la aplicación del Acuerdo de Asociación Estratégica Bilateral. En 2008 suscribimos acuerdos con Bar-

[11] Guatemala (13-14 de enero); El Salvador (3-4 de marzo); Panamá (4-5 de marzo), en la que se acordó reactivar la negociación del TLC bilateral; Chile (20-22 de noviembre) y Argentina (23-25 noviembre), en la cual se instaló el Consejo de Asociación del Acuerdo de Asociación Estratégica. Véase PR, 2009: 56.

[12] Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tabago y Uruguay (PR, 2009: 526).

[13] La XX Cumbre del Grupo de Río (República Dominicana, en marzo); la V Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea (Perú, en mayo); la Cumbre sobre Cambio Climático (Honduras, en mayo); la Cumbre Regional sobre Drogas, Seguridad y Cooperación (Colombia, en agosto); la XXVIII Cumbre Iberoamericana (El Salvador); la I Reunión de Jefes del Estado del Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano (El Salvador, en octubre); el Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico, APEC (Perú, en noviembre); la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo; la XXXVI Cumbre de Jefes de Estado de Mercosur y la Cumbre Extraordinaria del Grupo de Río (Brasil, en diciembre). México fue anfitrión de la X Cumbre del Mecanismo de Tuxtla (Tabasco, en junio). Véase PR, 2009: 526.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

bados para evitar la doble tributación; con Argentina suscribimos un acuerdo de promoción comercial, uno de promoción de inversiones y otro empresarial; con Paraguay alcanzamos un acuerdo de promoción del comercio, y con Chile se firmaron un acuerdo de promoción comercial y uno empresarial (PR, 2009: 526).

Impulso al diálogo y la cooperación regionales

Haciendo uso de una diplomacia basada en el respeto y en la búsqueda de beneficios compartidos por todos los pueblos de la región, México ha logrado consolidarse como un actor indispensable en los mecanismos de diálogo y concertación política de América Latina y el Caribe, así como en los procesos regionales y subregionales de integración, como el Proyecto Mesoamérica.[14]

El Proyecto Mesoamérica es un mecanismo de diálogo y coordinación que articula esfuerzos de cooperación, desarrollo e integración entre los nueve países de la región con el objetivo de mejorar la calidad de vida de sus habitantes mediante el logro de beneficios concretos en materia de desarrollo social, infraestructura y conectividad. Si los proyectos de la primera etapa —Plan Puebla-Panamá, PPP— contribuyeron a la integración física y al desarrollo regional mediante avances en la construcción de plataformas de infraestructura eléctrica, de telecomunicaciones y de transporte, esta segunda etapa —Proyecto Mesoamérica— incorpora proyectos de alto efecto social en áreas de salud, medio ambiente, desastres naturales y vivienda.

En materia de integración mesoamericana, el relanzamiento de la cooperación regional ha permitido avances que incluyen: modernización de la infraestructura vial fronteriza;[15] así como impulso al desarrollo social

[14] En junio de 2001, a iniciativa de México, los presidentes de la región mesoamericana (Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá) lanzaron el Plan Puebla-Panamá (PPP) como un instrumento para acelerar la integración e impulsar el desarrollo sostenible en la región. En junio de 2008, los mandatarios de Centroamérica, Colombia y México, reunidos en la X Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, en Villahermosa, Tabasco, acordaron la evolución del PPP hacia el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (Proyecto Mesoamérica, s.f.).

[15] Como la conclusión de un nuevo puente fronterizo sobre el Río Hondo (Chactemal) entre Chetumal y Belice y el financiamiento, por parte de México de la construcción de tramos carreteros y fronterizos en Guatemala.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

subregional mediante avances en el diseño de un futuro Instituto Mesoamericano de Salud Pública y el desarrollo de vivienda en la región,[16] para lo cual se contó con inversión financiada por México de 110 millones de pesos. En materia de interconexión, la línea de transmisión Suchiate-Los Brillantes presentaba a principios de ese año un avance de 75% y la ampliación de la subestación eléctrica Los Brillantes, de 70%. Más allá de su intensa actividad en América Central, la nueva posición de México en materia de concertación e integración de América Latina y el Caribe es un hecho fuera de duda. Así lo demuestra su participación decidida y sus contribuciones a la labor de instancias como el Grupo de Río que México ha visto como foro idóneo para construir consensos dentro de toda la región.[17] En la Cumbre de Santo Domingo, en 2008, por ejemplo, México tuvo un destacado papel en el establecimiento de las bases para la resolución de un conflicto entre dos naciones hermanas de la región: Ecuador y Colombia.[18]

En esa misma cumbre, México recibió la Secretaría Pro Témpore del Grupo de Río, formulando un programa de trabajo que privilegiaría el diálogo y la articulación de consensos en el grupo, mientras que, hacia el ex-

[16] En el marco de la X Cumbre del Mecanismo de Tuxtla, la misma en la que se acordó la evolución del PPP al Proyecto Mesoamérica, se anunció el inicio del Programa para el Desarrollo de Vivienda Social en Centroamérica, con una aportación inicial de 34 millones de dólares provenientes del Acuerdo de San José.

[17] En América Latina y el Caribe, la extensión de la región ha dado pie a la creación de diversos mecanismos subregionales que responden, en primera instancia, a las dinámicas e intereses inherentes a la proximidad geográfica: Caricom, Comunidad Andina, Mercosur, Proyecto Mesoamérica, entre otros. Su multiplicidad refleja distintas dimensiones geográficas y de especialidad. Como se señaló anteriormente, México siempre ha considerado al Grupo de Río como un foro idóneo para construir consensos dentro de toda la región y lograr que todas esas perspectivas encuentren su denominador común.

[18] Esa cumbre estuvo marcada por el diferendo entre esos dos países por hechos ocurridos en su frontera el 1 de marzo, relacionados con actividades de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en territorio ecuatoriano. En la cumbre, el Presidente de México hizo un llamado a concentrar los esfuerzos en ampliar los puntos de consenso, seguir los mecanismos institucionales para alcanzar acuerdos en los puntos en que existen divergencias y, finalmente, dejar de lado las descalificaciones personales. El debate se encauzó de forma por demás positiva, como se reflejó en la declaración adoptada en Santo Domingo, en la que se reiteraron los principios del derecho internacional aplicables y se recogieron los principales puntos de acuerdo entre las partes. Ahí se establecieron las bases de los acuerdos que se alcanzaron poco después en la XXV Reunión de Consulta de Cancilleres de la OEA para reconstruir la confianza entre Ecuador y Colombia y buscar soluciones a su diferendo.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

terior, impulsaría la construcción de posiciones latinoamericanas y caribeñas en los foros internacionales con el objeto de influir en la generación de cambios regionales y globales que beneficien a nuestras sociedades.

El Presidente de México señaló en esa ocasión que: "México asume la Secretaría Pro Témpore con la convicción de que el Grupo de Río debe ser la base para una verdadera asamblea de pueblos latinoamericanos… una Organización de Estados Latinoamericanos… que debe ser la base de una verdadera Latinoamérica unida".

México es una nación convencida de la necesidad de ampliar y sistematizar la cooperación política entre los gobiernos integrantes del mecanismo para buscar soluciones a los problemas de la región, impulsar la convergencia de los procesos subregionales de integración y favorecer la concertación de posiciones en los foros internacionales. Está también convencido de que América Latina y el Caribe no pueden permanecer al margen en la construcción de un nuevo orden internacional y que deben participar en los debates y decisiones internacionales que los afectan. México cree que la mejor manera de lograrlo es desde una posición de unidad latinoamericana y caribeña.

Como resultado del proceso de consultas que el Grupo de Río ha instituido para pronunciarse sobre acontecimientos de repercusión regional y global, se han acordado decenas de declaraciones, además de una declaración especial sobre la crisis financiera internacional y la Conferencia de Doha.

Es un hecho que los pronunciamientos del Grupo de Río no se han circunscrito a temas exclusivos de la región y que han tratado todos aquellos acontecimientos que amenazan la estabilidad, los valores democráticos o el orden constitucional en distintas latitudes.[19] La nueva y destacada presencia internacional del Grupo de Río —en encuentros con otros países o grupos de países,[20] en los más importantes foros multila-

[19] El Grupo de Río, por ejemplo, se ha pronunciado en apoyo a la institucionalización democrática en Haití, en respaldo al proceso democrático boliviano, y ha expresado su satisfacción por el rescate de las personas que las FARC mantenían secuestradas, entre ellas Ingrid Betancourt. También ha manifestado su preocupación sobre la llamada "Directiva de Retorno" de la Unión Europea, además de condenar el golpe de Estado en Mauritania y pronunciarse sobre la situación en Osetia del Sur. El Grupo de Río ha condenado sistemáticamente el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones. Igualmente, se ha solidarizado con los países y pueblos que han sufrido graves desastres naturales.

[20] Por ejemplo los encuentros del Grupo de Río con la Unión Europea, con el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo, con la Federación de Rusia y, por primera vez, con Cuba, realizados en septiembre de 2008, en el marco de la 63 Asamblea General de la ONU.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

terales—[21] han fortalecido la capacidad de interlocución de América Latina y el Caribe y le han dado una voz nueva y cada vez más potente, que hoy es escuchada con atención y respeto.

A fin de asegurar la continuidad de este logro México ha trabajado para que, en la llamada Cumbre de la Unidad, a celebrarse a principios de 2010, los líderes de América Latina y el Caribe cuenten con los elementos necesarios para establecer esa asamblea de pueblos latinoamericanos y caribeños a la que se refirió el Presidente de México: esa nueva institucionalidad regional que favorezca la integración para el desarrollo en nuestra región.

Para México resultaría de gran importancia simbólica que, en 2010, año en el que se conmemora el bicentenario del inicio de los procesos de independencia de numerosos países, las naciones de América Latina y el Caribe pudieran establecer los cimientos de una nueva unidad, unión o comunidad latinoamericana y caribeña; de un bloque regional como los que existen en las demás regiones del globo para la defensa de los intereses de los diferentes grupos de países.

La Comunidad Europea no se creó en un día. Es resultado de un proceso que, aunque tomó varias décadas, dio inicio gracias a la voluntad y a la visión de unos cuantos. Si las naciones latinoamericanas y caribeñas pueden hoy, en conjunto, compartir una voluntad y una visión de futuro como ésas, no sería imposible imaginar una fuerte y sólida Comunidad Latinoamericana y Caribeña para dentro de muy pocos años. Ésa es la importante tarea que deberá impulsar la Cumbre de la Unidad de las naciones de América Latina y el Caribe a la que México ha convocado para principios de 2010. Al fortalecimiento de la voz internacional de la región también ha contribuido, sin duda, la labor del nuevo Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano, en el que participan las naciones de la región con ribera en el Océano Pacífico.[22] Este nuevo espacio de articulación política y económica busca ampliar y profundizar los contactos y la cooperación con la región Asia-Pacífico, lo que sin duda ayudará a que se comprendan mejor tanto la situación como las necesidades y potencialidades de nuestra región.

[21] En el marco de las Naciones Unidas, tan sólo en 2008 se pronunciaron, en nombre del Grupo de Río, más de 40 intervenciones conjuntas en el Consejo de Seguridad y en todas las comisiones de la Asamblea General.

[22] La Primera Reunión de Jefes de Estado del Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano se celebró en San Salvador, en octubre de 2008.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Nueva presencia económica

La renovada presencia de México en América Latina y el Caribe no es sólo política, sino también económica. Si bien el comercio exterior global de México ha crecido de manera notable y se ha multiplicado por cinco en los últimos tres lustros, el comercio con las naciones hermanas de Latinoamérica ha crecido todavía más.

Incremento de las exportaciones

Como muestra el cuadro 10.1, el comercio con los países de la región se ha multiplicado por siete en los últimos 15 años: pasó de un monto aproximado de 4 700 millones de dólares, en 1993, a más de 33 000 millones, en 2008.[23] Hace 15 años, nuestro comercio con las naciones de la región representaba 4% del comercio total de México. Hoy representa ya 5.5%. Esto quiere decir que, independientemente de que los montos han crecido, la importancia relativa de las naciones de América Latina y el Caribe en el comercio total de México también ha aumentado.

En su balanza comercial con las naciones de la región, México tiene hoy un saldo positivo. Aunque su comercio con los países centroamericanos ha sido tradicionalmente superavitario, con las naciones del sur del continente ello no ha sido siempre así: prácticamente en todo lo que va de la presente década, la balanza comercial con los demás países de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) resultó negativa para México.

En 2008 se logró revertir esta tendencia, gracias a un incremento notable de las exportaciones mexicanas en 2006, 2007 y 2008; un crecimiento de las exportaciones de nuestro país hacia el Cono Sur de 34.7, 35.8 y 34.8% en cada uno de esos años con respecto al precedente.[24]

[23] Aunque no incluye a todas las naciones de América Latina y el Caribe, el cuadro 10.1 refleja bien los intercambios comerciales de México con la región.

[24] Desde 2006, las importaciones mexicanas provenientes de los demás países de la ALADI han tendido a estabilizarse en un monto anual de alrededor de 12 000 millones de dólares. Sin embargo, nuestras exportaciones a esos mismos países pasaron de un monto aproximado de 8 000 millones de dólares, en 2006, a 11 000 millones, en 2007, y más de 14 000 millones, en 2008. Toda la información sobre el comercio exterior de México se encuentra en la página electrónica de la Secretaría de Economía, estadísticas de comercio internacional (<*http://www.economia.gob.mx*>).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Esto es resultado de una política exterior que tiene muy claro que parte de su labor es ayudar a las exportaciones mexicanas. Por ejemplo, sólo en 2008, México recibió misiones empresariales de 16 países, seis de ellos latinoamericanos (incluidos Argentina, Brasil y Chile) y envió misiones similares a 16 naciones, cuatro de ellas latinoamericanas (Bolivia, Cuba, Panamá y Uruguay) con el fin de promover una mayor diversificación de nuestro comercio.[25]

Aunque resulta difícil evaluar qué tanto afectará la actual crisis internacional a las exportaciones mexicanas hacia estos países en el corto y mediano plazos, se espera que las políticas instrumentadas para multiplicar dichas exportaciones ayuden a mantener el equilibrio alcanzado en materia de intercambio comercial. Hoy, instituciones como Pro México, la Secretaría de Turismo y la Cancillería trabajan conjuntamente para fortalecer las exportaciones de bienes y servicios de México y, con ello, proteger los empleos y el bienestar de los mexicanos.

Las nuevas inversiones de México

La nueva presencia económica de México en la región y en el resto del mundo no es sólo comercial; proviene también de nuevas y cada vez más importantes inversiones en el exterior que, como antes señalamos, se calculan en 45 000 millones de dólares (UNCTAD, 2008). A diferencia de hace pocos años, numerosas empresas de nuestro país exploran nuevos mercados y hacen inversiones en otros países. Hoy, televisoras, cementeras, telefónicas, constructoras, cerveceras y panificadoras, entre muchas otras empresas mexicanas, penetran nuevos mercados y expanden sus operaciones internacionales en busca de nuevas oportunidades. El gobierno mexicano está ahí, por medio de nuestras representaciones en el exterior, para apoyarlas en su desarrollo y ayudarlas a identificar y concretar nuevas oportunidades de negocios en el extranjero.

Si la internacionalización de las empresas mexicanas ocurre en países tan lejanos geográfica y culturalmente del nuestro, como China, se hace particularmente evidente en las naciones vecinas de América Central. Gra-

[25] Se recibieron misiones empresariales de Alemania, Argentina, Brasil, Chile, Egipto, El Salvador, Francia, Irán, Italia, Japón, Kuwait, Líbano, Nicaragua, Pakistán, Suecia y Uruguay. Véase PR, 2008.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 10.1. Comercio exterior de México con los países de América Latina, 1993-2008
(millones de dólares)

Países	*Transacción*	*1993*	*1994*	*1995*	*1996*	*1997*	*1998*	*1999*	*2000*	*2001*	*2002*	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*
Total ALADI	**Exp.**	**1 697.1**	**1 772.6**	**3 594.7**	**4 278.9**	**4 733.9**	**3 941.4**	**2 791.0**	**3 341.4**	**3 442.2**	**3 039.9**	**2 918.1**	**4 214.2**	**6 059.8**	**8 162.9**	**1 1087.9**	**14 149.7**
	Imp.	**2 172.9**	**2 599.0**	**1 420.7**	**1 755.0**	**2 306.7**	**2 589.0**	**2 857.5**	**4 017.5**	**4 743.4**	**5 473.9**	**6 528.3**	**9 025.6**	**10 603.3**	**12 439.2**	**12 482.9**	**12 121.9**
	Exp. + Imp.	**3 870.0**	**4 371.6**	**5 015.4**	**6 033.9**	**7 040.6**	**6 530.4**	**5 648.5**	**7 358.9**	**8 185.6**	**8 513.8**	**9 446.4**	**13 239.8**	**16 663.1**	**20 602.1**	**23 570.8**	**26 271.6**
Argentina	Exp.	282.9	247.7	351.1	551.1	578.6	477.4	293.2	337.6	304.4	125.2	235.2	569.0	672.3	952.2	1 130.0	1 318.8
	Imp.	252.0	332.7	190.7	299.6	236.2	263.6	211.7	247.4	441.4	687.3	867.1	11 08.3	1 302.8	1 798.5	1 610.2	1 437.0
Bolivia	Exp.	17.1	13.4	24.1	29.3	27.2	35.8	29.4	26.3	22.7	19.3	22.9	32.8	36.9	35.5	48.3	101.6
	Imp.	16.2	19.1	5.1	8.0	10.3	7.0	7.8	13.4	14.0	23.6	29.4	31.0	29.9	39.0	58.7	54.7
Brasil	Exp.	292.2	376.1	860.6	982.2	882.5	739.1	518.6	690.3	714.5	658.2	621.1	863.1	890.2	1 147.3	2 010.7	3 371.2
	Imp.	1 200.8	1 225.5	565.3	690.0	869.3	1 037.8	1 128.9	1 802.9	2 101.3	2 565.0	3 267.4	4 341.1	5 214.2	5 552.3	5 581.9	5 191.2
Chile	Exp.	199.7	204.4	552.6	781.3	984.7	735.8	437.2	548.7	461.3	322.5	381.2	442.9	667.7	904.9	1 170.4	1 588.6
	Imp.	130.1	230.1	154.3	170.8	372.4	552.0	683.5	893.7	975.0	1 010.2	1 081.9	1 463.8	17 54.1	2 469.8	2 594.0	2 592.5
Colombia	Exp.	238.8	306.0	485.3	476.2	562.8	528.0	407.3	500.8	556.5	658.1	662.5	788.7	1 548.3	2 132.1	2 943.4	3 036.7
	Imp.	84.0	121.0	97.5	97.0	124.2	151.3	220.4	273.4	344.4	352.4	405.7	635.3	675.1	744.2	764.8	1 071.7
Cuba*	Exp.	95.5	173.8	431.7	372.4	328.1	285.0	248.1	239.6	201.7	143.3	163.1	176.9	221.6	194.4	190.5	309.4
	Imp.	7.1	11.8	6.2	22.8	34.2	28.4	22.6	28.0	25.7	24.3	20.3	21.2	20.3	43.4	15.7	53.4
Ecuador	Exp.	56.5	109.8	154.6	172.9	174.7	165.9	77.0	117.8	147.5	178.6	174.5	214.9	309.2	386.3	448.4	646.9
	Imp.	37.6	89.5	68.7	62.0	51.3	70.1	59.9	75.2	110.3	33.1	54.1	53.9	106.0	70.4	123.2	188.2
Paraguay	Exp.	12.6	10.5	21.9	32.6	25.0	15.1	8.7	10.5	12.3	9.2	8.5	10.8	14.3	27.1	46.7	112.1
	Imp.	5.0	4.9	2.7	18.2	10.8	1.6	3.0	1.2	2.0	1.7	3.7	36.8	9.3	9.4	9.3	11.8
Perú	Exp.	94.2	110.4	216.4	244.7	291.5	229.1	198.1	211.5	193.8	233.1	193.8	249.9	345.0	533.5	676.7	1 181.2
	Imp.	169.9	210.9	98.7	116.7	141.6	142.9	180.5	176.7	141.2	152.3	131.2	282.2	445.4	470.2	383.0	426.4
Uruguay	Exp.	179.5	46.8	49.4	104.5	62.9	73.3	53.4	61.6	51.1	25.9	34.3	37.2	65.6	66.5	89.7	169.4
	Imp.	43.3	56.1	17.4	35.8	35.1	30.8	42.2	83.2	84.6	91.6	101.5	135.8	262.8	262.3	333.3	326.3
Venezuela	Exp.	228.0	173.8	447.0	531.6	815.8	656.9	520.0	596.9	776.4	666.4	420.9	828.0	1 288.7	1 783.2	2 333.0	2 313.9
	Imp.	226.9	297.4	214.0	234.0	421.2	303.4	297.1	422.4	503.4	532.3	566.0	916.0	783.3	979.8	1 009.0	768.7

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Total Centroamérica	**Exp.**	**649.5**	**683.8**	**1 022.4**	**1 185.6**	**1 547.2**	**1 682.9**	**1 663.6**	**1 833.5**	**1 877.0**	**1 832.4**	**1 899.1**	**2 085.9**	**2 864.1**	**3 415.6**	**4 300.8**	**4 900.0**
	Imp.	**179.8**	**174.9**	**97.5**	**178.8**	**221.0**	**237.4**	**342.3**	**452.7**	**404.8**	**658.8**	**905.3**	**1 299.7**	**1 513.4**	**1 469.3**	**1 655.6**	**1 848.1**
	Exp + Imp	**829.2**	**858.7**	**1 119.9**	**1 364.3**	**1 768.1**	**1 920.3**	**2 005.9**	**2 286.2**	**2 281.8**	**2 491.1**	**2 804.4**	**3 385.5**	**4 377.6**	**4 884.9**	**5 956.4**	**6 748.2**
Belice	Exp.	26.8	27.4	22.6	33.3	34.9	40.5	40.6	49.7	42.8	67.0	59.0	60.4	81.1	86.9	102.1	121.7
	Imp.	3.4	5.7	2.0	1.5	2.0	1.7	1.7	2.2	1.5	1.6	2.8	5.1	8.4	7.6	7.8	9.0
Costa Rica	Exp.	99.6	94.6	178.2	209.2	246.4	290.1	291.3	353.9	350.6	372.9	352.5	387.3	420.7	521.8	687.1	921.5
	Imp.	21.8	27.6	15.6	57.6	77.4	87.4	191.4	180.1	184.2	416.3	584.2	852.3	883.2	789.1	740.5	776.5
El Salvador	Exp.	113.0	128.5	155.3	176.7	240.3	245.8	289.9	306.9	331.1	291.7	286.4	317.2	471.6	496.9	516.7	772.3
	Imp.	14.1	19.3	7.9	19.0	24.1	25.3	18.2	19.8	29.9	36.4	44.3	50.2	58.5	58.6	61.6	70.6
Guatemala	Exp.	203.8	218.3	330.2	375.2	541.2	623.0	578.0	573.6	597.1	548.2	590.1	672.5	863.7	935.4	1 151.8	1 388.3
	Imp.	62.1	83.5	51.1	76.8	80.5	81.3	82.6	90.8	95.2	116.7	151.1	230.0	221.8	355.6	457.3	501.3
Honduras	Exp.	38.5	70.0	84.2	106.5	127.3	145.8	131.6	148.6	136.1	155.7	160.6	182.1	239.6	284.5	382.1	459.4
	Imp.	6.3	3.6	3.6	5.1	6.4	12.1	8.0	13.3	17.4	25.4	47.0	65.8	104.5	122.9	183.3	255.3
Nicaragua	Exp.	20.7	21.3	33.8	60.5	88.6	65.1	74.7	122.5	129.2	93.0	130.7	150.6	324.1	522.4	730.4	371.4
	Imp.	11.4	10.7	8.4	12.2	11.4	13.6	14.8	26.9	31.4	27.1	38.1	52.4	158.6	78.1	91.2	119.4
Panamá	Exp.	147.1	123.7	218.1	224.2	268.5	272.6	257.5	278.3	290.1	303.9	319.8	315.8	463.3	567.7	730.6	865.4
	Imp.	60.7	24.5	8.9	6.6	19.2	16.0	25.6	119.6	45.2	35.3	37.8	43.9	78.4	57.4	113.9	116.0
Total América Latina	**Exp.**	**2 346.6**	**2 456.4**	**4 617.1**	**5 464.5**	**6 281.1**	**5 624.3**	**4 454.6**	**5 174.9**	**5 319.2**	**4 872.3**	**4 817.2**	**6 300.1**	**8 923.9**	**11 578.5**	**15 388.7**	**19 049.7**
	Imp.	**2 352.7**	**2 773.9**	**1 518.2**	**1 933.8**	**2 527.7**	**2 826.4**	**3 199.8**	**4 470.2**	**5 148.2**	**6 132.7**	**7 433.6**	**10 325.3**	**12 116.7**	**13 908.5**	**14 138.5**	**13 970.0**
	Exp + Imp.	**4 699.2**	**5 230.3**	**6 135.3**	**7 398.2**	**8 808.7**	**8 450.7**	**7 654.4**	**9 645.1**	**10 467.4**	**11 004.9**	**12 250.8**	**16 625.3**	**21 040.7**	**25 487.0**	**29 527.2**	**33 019.8**
Total con el mundo		**117 198.5**		**151 993.7**					**340 578.5**					**436 052.5**	**505 977.2**	**555 277.5**	**602 768.8**

* Pertenece a la ALADI desde el 25 de agosto de 1999.

Fuente: elaborado por la Coordinación General de Asesores de la SRE con datos de la Secretaría de Economía, 2009.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

cias a una añeja presencia cultural de México en la región, los productos y empresas nacionales han encontrado mercados que les permiten crecer y desarrollarse. Guatemala, Honduras y El Salvador, por mencionar algunos, han visto multiplicarse la presencia y las inversiones de empresas como Bimbo, Maseca, Telmex, Banco Azteca, Elektra, Comex, El Fogoncito o Taco Inn.

Estados Unidos es, por mucho, el principal inversionista en la región. Sin embargo, es un hecho que la internacionalización de las empresas mexicanas y el crecimiento de sus inversiones posicionan a México como un inversionista de importancia creciente en el continente.

El cuadro 10.2 muestra los seis países del continente en los que México ocupa un lugar de primera importancia como inversionista.[26] Con una IED acumulada de entre 300 y 400 millones de dólares en cada uno de ellos, México es hoy el principal inversionista extranjero en países como Ecuador y Nicaragua y el segundo en Costa Rica.

La importancia de México como inversionista va más allá de su entorno inmediato, pues también es un país cuyas inversiones adquieren mayor peso y solidez en países como Colombia o Chile.

La actual crisis internacional podrá poner algunos obstáculos al crecimiento y desarrollo de las inversiones mexicanas en el exterior. Sin embargo, es de esperarse que esto sea transitorio: la internacionalización de las empresas mexicanas que buscan no sólo ser más competitivas sino también ampliar sus mercados y, con ello, sus posibilidades de desarrollo, parece ser ya un proceso que avanza y se consolida, un proceso irreversible.

Nueva presencia en materia de cooperación y difusión cultural

México tiene también una posición importante en materia de cooperación internacional para el desarrollo. Nuestro país recibe cooperación educativa y cultural, técnica y científica de otras naciones encaminada a fortalecer nuestros programas de desarrollo y es, al mismo tiempo, un país que ofrece cooperación para el desarrollo a otras naciones.

[26] Ingresos netos de inversión extranjera directa entre 1999-2008 (CEPAL, 2009: 70-73).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 10.2. Países de América Latina y el Caribe
en los que México se ubica entre los primeros cinco inversionistas del mundo
(millones de dólares)

País	*1999*	*2000*	*2001*	*2002*	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*	*Monto acumulado*	*Posición de México*
Chile	72.0	2.0	14.0	3.0	16.0	150.0	605.0	47.0	55.0	163.0	1127.0	5
Colombia	6.0	23.0	12.0	21.0	19.0	16.0	1063.0	31.0	340.0	412.0	1943.0	4
Costa Rica	0.0	29.0	33.0	31.0	38.0	29.0	37.0	31.0	64.0	110.0	402.0	2
Ecuador	0.0	0.0	0.0	0.0	6.0	0.0	7.0	43.0	−40.0	303.0	319.0	1
Nicaragua	0.0	0.0	9.0	8.0	4.0	72.0	36.0	53.0	128.0	127.0	437.0	1
Panamá	138.0	173.0	−70.0	−19.0	29.0	−9.0	−28.0	0.0	0.0	0.0	214.0	5
Total	**216.0**	**227.0**	**−2.0**	**44.0**	**112.0**	**258.0**	**1720.0**	**205.0**	**547.0**	**1115.0**	**4442.0**	

Fuente: elaborado por la Coordinación General de Asesores de la SRE con datos de CEPAL, 2009.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

En 2008, por ejemplo, México recibió cooperación de otras naciones para el desarrollo de 408 proyectos y ofreció cooperación para la realización de 239 proyectos en otros países, todos en América Latina y el Caribe, salvo uno. Como señala el Segundo Informe de Ejecución 2008 del Plan Nacional de Desarrollo, "nuestro país ofreció apoyo a otros países y organismos en el desarrollo de 239 proyectos de cooperación bilateral y regional: 122 con Centroamérica, 63 con América del Sur y 53 con el Caribe" (PR, 2009: 525-526), en áreas estratégicas como medio ambiente y recursos naturales; desarrollo agropecuario; educación, cultura y arte; ciencia y tecnología; turismo, salud, energía, desarrollo social, estadística, geografía e informática.[27]

Por medio de programas de becas en universidades e instituciones de enseñanza superior en México, nuestro país ofrece una educación de primer nivel a jóvenes de otros países, lo que ha permitido que se conozca más y se aprecie mejor nuestra nación en el exterior. A lo largo de los años ha quedado demostrado que los profesionistas extranjeros formados en México llegan a conocer de manera profunda a nuestro país y que transmiten a su familia y amigos su cariño y aprecio por México. Una diplomacia moderna, orientada a ampliar las oportunidades de desarrollo para nuestro país, no podía ignorar esto. Por ello, el Programa Especial de Becas para América Latina y el Caribe del gobierno mexicano apoya actualmente a 738 becarios de 23 países de la región (PR, 2009: 527).

Por su parte, el Curso de Política Exterior para Diplomáticos de América Latina y el Caribe que ofrece la Cancillería mexicana en su escuela diplomática —el Instituto Matías Romero— beneficia anualmente a un promedio de entre 20 y 25 funcionarios de la región. De 2006 a 2008, este curso fue tomado por 71 funcionarios de 24 países de la región, en su mayoría centroamericanos y caribeños, aunque también participaron diplomáticos de países del cono sur, como Argentina, Brasil y Chile.

En materia de difusión cultural en otros países, de los 880 eventos realizados en 2008, 251 —casi una tercera parte— corresponden a eventos desarrollados en naciones de América Latina y el Caribe (PR, 2009: 527), lo que, de nueva cuenta, subraya la importancia que México concede a esta región.

[27] Como se señaló, sólo uno de esos 239 proyectos de cooperación regional no correspondió a una de las naciones de América Latina y el Caribe. Ello subraya una vez más la gran importancia que México concede a sus relaciones con las naciones de su entorno geográfico y cultural inmediato. Véase PR, 2009.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ACTORES, NO ESPECTADORES, DE LAS TRANSFORMACIONES MUNDIALES

Los mexicanos sabemos bien que un desarrollo pleno, con justicia, será la mejor expresión de nuestra soberanía en el siglo XXI. Por ello, el propósito central de nuestra política exterior es la promoción y defensa de nuestros intereses nacionales mediante un papel activo, responsable y eficaz que propicie condiciones internacionales favorables para el desarrollo de nuestra sociedad.

Actualmente somos, en efecto, actores y no espectadores de las transformaciones mundiales. Así lo demuestra el nuevo papel político, económico y de cooperación desarrollado por nuestro país en América Latina y el Caribe, región de importancia vital para México por razones históricas, culturales y de identidad, así como por las posibilidades que ofrece al crecimiento económico y la prosperidad de nuestra nación.

Es así que, desde la Cancillería, nuestro país trabaja para incidir en el ámbito internacional mediante la consolidación de las relaciones bilaterales y de su participación decidida y constructiva en los más importantes foros regionales y multilaterales.

La política exterior instrumentada en los últimos años ha permitido a México asumir una nueva y más firme posición en el escenario regional y global. La meta es, claramente, avanzar rumbo al pleno ejercicio de nuestro legítimo derecho al desarrollo sostenido y sustentable, que beneficie no sólo a los mexicanos de hoy, sino también a las generaciones que habrán de seguirnos.

REFERENCIAS

CEPAL, 2009. *2008: la inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile.

G8 Information Centre, 1999. Statement of G7 Finance Ministers and Central Bank Governors, en *<http://www.library.utoronto.ca/g7/finance/fm992509state.htm>*.

IFE (Instituto Federal Electoral), 2008. *Asistencia técnica brindada por el IFE a nivel internacional*, en *<http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/CAI/CAI-Cooperacion-AsistenciaTecnica/CAI-Misiones/misiones_de_asistencia_tecnica.pdf>*.

Morgenthau, H., 1948. *Politics among Nations*. [Existen numerosas traducciones al español, entre las cuales: *La política entre las naciones*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1986.]

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Nye, J., 2004. *Soft Power. The Means to Success in World Politics*. Nueva York, Public Affairs.

Ojeda, M., 1976. *Alcances y límites de la política exterior de México*. México, El Colegio de México.

PR (Presidencia de la República), 2007. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en <*http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx*>.

PR, 2008. El presidente Calderón en la 63 Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. Nueva York, 24 de septiembre, en <*http://www.presidencia.gob.mx/prensa/?contenido=38879*>.

PR, 2009. Segundo Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, 2007-2012, en <*http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/segundo-informe-de-ejecuci-n.html*>.

Proyecto Mesoamérica, s.f. *Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica*, en <*http://portal2.sre.gob.mx/mesoamerica/*>.

Secretaría de Economía, 2009. Estadísticas de comercio internacional, en <*http://www.economia.gob.mx/swb/es/economia/p_estadisticas_ce*>.

UNCTAD, 2008. *Word Investment Report 2008; Transnational Corporations and the Infrastructure Challenge*. Nueva York, Naciones Unidas.

C M EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

11
MÉXICO EN EL ESPACIO DE AMÉRICA DEL NORTE: LOGROS Y RETOS DEL LIBRE COMERCIO

*Gustavo Vega Cánovas**

CONTENIDO

Introducción 420
Orígenes y propósitos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte 423
Logros y limitaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte 427
Logros. El TLCAN, promotor de comercio e inversión, 427; Limitaciones del TLCAN, 442
Los retos futuros en las relaciones comerciales con Estados Unidos y Canadá 452
Hacia un nuevo modelo de gestión administrativa de la frontera, 453
Conclusiones 458
Referencias 459

* Profesor-investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México: <gvega@colmex.mx>.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

INTRODUCCIÓN

El año 2010, que marca el bicentenario y centenario de nuestra Independencia y Revolución, respectivamente, representa un periodo de crucial importancia para el futuro de las relaciones económicas entre México, Estados Unidos y Canadá. En este año se inició el segundo año de la recesión más aguda que han experimentado las tres economías desde la década de 1930 y se avizora una etapa de lenta recuperación en el corto y mediano plazos, de modo tal que no se prevé una pronta recuperación del dinamismo de las corrientes de comercio e inversión que caracterizaron a la región durante la década pasada. Adicionalmente, en este mismo año, se cumplió prácticamente la totalidad de las provisiones negociadas en el acuerdo comercial más importante que ha firmado México en su historia: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y aunque el nuevo gobierno del presidente Barack Obama ha manifestado su interés por revisar y mejorar dicho tratado para que responda de mejor manera a los problemas de competividad de la economía regional, no ha habido una expresión clara de parte del gobierno estadounidense ni de los gobiernos de Canadá y México acerca de qué aspectos concretos del TLCAN requieren revisarse y mejorarse ni qué otras políticas adicionales deben adoptarse entre los tres países para ayudar a la recuperación de la economía de América del Norte.

En este capítulo me propongo analizar cuáles son las perspectivas a corto y mediano plazos de una recuperación de la economía regional, y en particular la mexicana, y si el TLCAN renovado todavía puede ser útil como un instrumento para propiciar dicha recuperación. Habrá quien dude que el TLCAN pueda servir para asistir en la resolución de una crisis tan aguda como la que estalló a finales de 2008, sobre todo en una situación en la que los gobiernos de la región parecen haber perdido interés en avanzar hacia una profundización de la integración económica regional y se encuentran concentrados en superar sus principales problemas domésticos. Sin embargo, un ejercicio de esta naturaleza resulta importante al menos por dos razones fundamentales: en primer lugar, la historia entre los tres países demuestra que en periodos de crisis económicas agudas la tendencia ha sido solucionarlas mediante la negociación de acuerdos que faciliten el libre intercambio de bienes e inversiones y no mediante el proteccionismo. Esto ocurrió al inicio de la segunda Guerra Mundial, cuando Canadá y México firmaron acuerdos comerciales con Estados Unidos para recuperar el creci-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

miento económico y los mercados perdidos al inicio de la guerra. También ocurrió al inicio de la década de 1980 cuando la depresión económica que propició la caída de los precios del petróleo y la crisis de la deuda llevó a Canadá y Estados Unidos a negociar un acuerdo de libre comercio, el cual posteriormente dio pauta al TLCAN que fue propuesto por nuestro país. Este acuerdo fue fundamental para asistir a México a superar las crisis de 1994 y 1997-1998 y además para propiciar una tasa de crecimiento de 5% en el periodo 1996-2000 y para mantener un crecimiento sólido y la estabilidad económica en momentos tan complicados como los que experimentamos en la segunda mitad de 1990 y a raíz de los ataques terroristas de 2001 en Estados Unidos.

En segundo lugar, si bien es cierto que en la actual coyuntura los tres países, y en particular Estados Unidos, se encuentran sujetos a enormes presiones para buscar soluciones nacionalistas a sus respectivas crisis, como lo demuestran en el caso de este último país las frecuentes críticas que se le hicieron al TLCAN durante la campaña presidencial y más recientemente la promulgación de la legislación *Buy American*, finalmente los tres ejecutivos han manifestado expresamente su compromiso de mantener el TLCAN y de revisarlo y mejorarlo para que sirva como un mecanismo que permita la recuperación de la economía regional y no se ha sugerido ninguna fórmula alternativa que pudiera reemplazarlo.

La pregunta pendiente que sigue sin resolverse, sin embargo, es qué tipo de revisiones debería sufrir el TLCAN o qué nueva iniciativa debería establecerse para permitir la recuperación del dinamismo de las fuentes comerciales y de inversión en la región, dada la actual coyuntura política que están experimentando los tres países y la evolución que ha sufrido el sistema internacional en los últimos años, en particular la campaña emprendida por el gobierno de Estados Unidos en contra del terrorismo y la recesión económica que disparó la crisis de las hipotecas *sub-prime* en dicho país.

En este capítulo me propongo responder a esta pregunta. A fin de lograr lo anterior, en la segunda sección se recuerdan los orígenes y propósitos fundamentales que guiaron la negociación del TLCAN, su estructura final y su significación histórica. Se muestra en esta sección que el tratado surgió precisamente para encarar y superar en México la crisis económica que provocó la caída de los precios del petróleo y la crisis de la deuda de inicios de la década de 1980. Se muestra además que, en su momento, resultó un acuerdo sin precedentes entre países desarrollados y en desarrollo y signi-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ficó un cambio dramático en las relaciones entre los tres países de la región de América del Norte.

Habiendo analizado los orígenes y propósitos del TLCAN, en la tercera sección se hace un recuento de sus logros y limitaciones en términos de los objetivos para los que fue negociado. En esta sección se plantea que la liberación comercial propiciada por el TLCAN ayudó a que México se convirtiera en un país exportador exitoso de productos manufacturados y un destino atractivo de inversión extranjera directa (IED), lo cual, a su vez, hizo importantes contribuciones a la recuperación financiera y al crecimiento económico de México en la década de 1990 y sirvió como soporte de la estabilidad económica que imperó en el país en los primeros ocho años del siglo XXI. En esta sección se analizarán también las limitaciones del TLCAN ya que, pese al éxito comercial y de inversiones, no ha implicado que los tres países en América del Norte hayan prosperado por igual, en especial México que, entre 1994 y 1995, experimentó una crisis financiera muy aguda y sus élites no han logrado ponerse de acuerdo para llevar a cabo reformas que ataquen problemas estructurales que aquejan a la economía mexicana desde años anteriores a la entrada en vigor del TLCAN.

En la cuarta y última sección, el capítulo se ocupa de las oportunidades y dilemas de política que encara México en el ámbito comercial en sus relaciones con sus socios en América del Norte, en particular con Estados Unidos en el año 2010. Se destacará que los ataques terroristas a las Torres Gemelas y el Pentágono el 11 de septiembre de 2001 y las políticas que ha implantado dicho país para asegurar sus fronteras han obligado a Canadá y México a buscar una relación económica y de seguridad más cercana con Estados Unidos la cual se propone prevenir los cerrojos de las fronteras norte y sur de aquel país como ocurrió tras el 11 de septiembre y al inicio de la invasión a Iraq. Con este objetivo se han negociado nuevos programas, como los denominados de Fronteras Inteligentes y la Asociación para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN) la cual recientemente se transformó en la Cumbre de Líderes de América del Norte. Sin embargo, estas políticas han hecho pocos avances para superar el estrangulamiento de las fronteras y promover la recuperación del dinamismo comercial entre los tres socios, por lo que, en este capítulo, se sugiere una nueva fórmula de administración de las fronteras de los tres países que permita alcanzar una mayor profundización de la integración económica norteamericana y encare en forma más eficiente los problemas de seguridad que preocupan sobre todo a Estados Unidos.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ORÍGENES Y PROPÓSITOS DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE

Las relaciones entre México y Estados Unidos, al igual que las de Canadá con Estados Unidos, se han caracterizado por una progresiva integración de las actividades económicas entre ambas economías, gran inversión privada estadounidense, primero en las industrias primarias (minería y petróleo), luego en la industria manufacturera y la interacción comercial que ha convertido a México en el tercer socio comercial de Estados Unidos, después de Canadá y China. Esta progresiva integración, sin embargo, se ha visto sujeta, a lo largo de los años, a avances y retrocesos en virtud, particularmente, de las reservas mexicanas y de la resistencia a los impulsos hegemónicos estadounidenses en los ámbitos político, económico y cultural.

El último episodio previo al TLCAN en que claramente México rechazó un acercamiento con Estados Unidos y de hecho buscó un modelo de desarrollo autónomo que no dependiera en demasía de ese país se dio al finalizar la segunda Guerra Mundial. Aunque los dos países habían llegado tres años antes a importantes acuerdos en los ámbitos comercial, laboral y de resolución de los asuntos derivados de la expropiación petrolera, México decidió rechazar la oferta estadounidense de integrarse al nuevo sistema internacional liberal basado en la idea de una apertura de los mercados que Estados Unidos promovió al final de la guerra y adoptó como modelo de desarrollo económico una estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones (ISI) y se mantuvo en gran parte alejado de los acontecimientos que llevaron a la creación del sistema de comercio multilateral y al sistema de pagos de posguerra, y no ingresó al GATT e incluso denunció en 1951 el acuerdo comercial que había firmado con Estados Unidos en 1942.

Con la ISI, México se propuso desarrollar una industria nacional mediante una política de precios favorable a la producción interna, así como otras medidas de regulación de las importaciones, tales como los controles cuantitativos, los permisos previos, los precios oficiales, las medidas sanitarias, etc. Esta estrategia de industrialización, la cual se apoyó en la promoción de las exportaciones de bienes primarios, un dinámico sector turístico y las remesas considerables de los trabajadores migratorios como mecanismos para la provisión de divisas, tuvo logros considerables en términos de los objetivos propuestos hasta finales de 1970. Así, en 1969, la participación de las importaciones de bienes terminados en la oferta global del país resultó únicamente de 5%, la de bienes intermedios de 22% y la de

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

bienes de capital 50% (Villarreal, 1976). Además, esta participación cada vez menor de las importaciones en la oferta global y el conducente desarrollo industrial logrado fueron acompañados de una década y media de estabilidad de precios, la estabilidad del tipo de cambio con respecto al dólar y un crecimiento del producto nacional bruto (PNB) de 6% (Bueno, 1987).

Sin embargo, los beneficios de esta estrategia se alcanzaron mediante políticas financieras y de protección cuyos costos para la economía en su conjunto fueron enormes. En efecto, la sustitución de importaciones se logró con una creciente sobrevaluación del tipo de cambio, niveles siempre crecientes de protección y escaso apoyo a las actividades de exportación.[1]

Estas políticas, entre otras, provocaron a finales de la década de 1960 graves distorsiones en la economía, como el incremento de la tasa de desempleo, la disminución del ritmo de la producción agrícola y el descenso considerable de la participación de México en los mercados mundiales de productos primarios, particularmente en los de productos minerales y en los de café y algodón en el caso de los agrícolas (Bueno, 1987). En 1970, el país sufrió un déficit en cuenta corriente de más de 1 000 millones de dólares, el cual representaba un aumento de 50% respecto de 1969 y el triple respecto de 1966 (Ojeda, 1986).

A principios de los años setenta estos problemas llevaron a los miembros más influyentes de la élite política y económica a la conclusión de que era necesario implantar un nuevo modelo de desarrollo y una de sus principales metas era promover y diversificar las exportaciones.[2] Sin embargo, el acceso a recursos financieros derivados de la escalada de los precios de

[1] En efecto, de acuerdo con los cálculos de Bueno (1987), "los índices de protección efectiva para los bienes de capital subieron entre 1960 y 1970 de 64.6 a 77.2%, y para los perecederos, de 21.6 a 31.6%", mientras que "los índices de protección efectiva para los productos primarios se volvió negativa de 2.7 a –2.7%, particularmente en las actividades mineras" (Bueno, 1987: 99).

[2] Para promover exportaciones se adoptaron importantes iniciativas, como el establecimiento de esquemas de fomento a las exportaciones (como los certificados de devolución de impuestos, CEDIS), la creación del Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE), la promulgación de una nueva legislación para prevenir prácticas restrictivas en la inversión y en el comercio y la promoción de relaciones comerciales con diferentes países (Japón, América Latina, los países socialistas, etc.). Sin embargo, la estrategia de desarrollo siguió orientada hacia el interior y se favoreció la sustitución de importaciones, cuyo aporte al crecimiento de la producción fue relativamente pequeño —solamente 2% de 1973 a 1976— y negativo a la exportación, de –2.3. Véase, Bueno, 1987.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

petróleo que implantó la OPEP a inicios de la década de 1970 y el subsecuente descubrimiento de amplios recursos petroleros propios llevaron a nuestro país a decidir explotar de manera masiva dichos recursos, mantener la ISI y a incurrir en una deuda externa masiva.

Fueron el resultado de la catástrofe económica que siguió a la caída de los precios del petróleo y el aumento de las tasas de interés que propiciaron la crisis de la deuda a principios de 1980 los que obligaron a México a replantear su estrategia de desarrollo y a buscar nuevos ingresos mediante las exportaciones. México instrumentó desde mediados de esa década un impresionante programa de reformas macro y microeconómicas, entre las que se contaron el saneamiento de las finanzas públicas, la liberación del comercio y de la inversión, la privatización de empresas públicas y la desregulación de la economía, entre otras. Las reformas fueron de tal magnitud que para finales de los años ochenta México se había convertido en una de las economías más abiertas dentro del mundo en desarrollo y en su nuevo papel de economía abierta empezó a incursionar de manera importante en el comercio internacional. Sin embargo, y pese a todas las reformas emprendidas hasta 1992, el país no había logrado captar el suficiente capital que le permitiera recuperar una senda sólida e importante de crecimiento económico.

Fue entonces cuando se tomó la decisión de negociar el TLCAN. A Estados Unidos y Canadá se les consideró como los países con los cuales había gran potencial de alcanzar mayores tasas de crecimiento de nuestras exportaciones y recibir mayores flujos de capital del exterior en el corto y mediano plazos, sobre todo luego de que los líderes de nuestro país se dieron cuenta de que los países europeos decidieron privilegiar con sus inversiones a los países de Europa oriental tras la caída del muro de Berlín (Salinas, 2008). El capital financiero externo se convirtió en un recurso financiero indispensable para las actividades productivas del país, debido a la escasez de ahorro interno y al alto nivel de endeudamiento externo.

Con el TLCAN, el gobierno y los empresarios mexicanos se propusieron asegurar e incrementar el acceso de nuestras exportaciones al mercado más dinámico del mundo; promover la inversión extranjera directa en los países miembros, especialmente la inversión directa en plantas y equipo, crear un clima de negocios más abierto y seguro en el cual los exportadores e inversionistas mexicanos y estadounidenses pudieran planear su inversión y producción con mayor confianza y certidumbre, y propiciar un incremento en la eficiencia y productividad del sector manufacturero mexicano me-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

diante la especialización y el aprovechamiento de las ventajas de las economías de escala en un grado que no era posible anteriormente.[3]

Por su parte, ciertas organizaciones sociales buscaron, tanto en el TLCAN como en los acuerdos paralelos, que los tres gobiernos asumieran un compromiso efectivo de proteger el medio ambiente y los derechos de los trabajadores. Además, en el TLCAN se incluyó un sistema de resolución de controversias que significó un nuevo tipo de experimento en gobernabilidad internacional.

Para alcanzar los anteriores propósitos se buscó estimular el comercio trilateral por medio del nivel más alto posible de liberación. Los negociadores se comprometieron a eliminar en un periodo máximo de 15 años las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio trilateral, a establecer reglas de origen claras y precisas, a facilitar el libre tránsito de productos en la región, liberar las compras gubernamentales y eliminar los obstáculos al comercio en sectores clave, como la agricultura, productos automotores, industrias textil y electrónica, así como la energética. Además, se incluyeron provisiones sin precedente en ningún otro acuerdo de este tipo para proteger los derechos de los inversionistas extranjeros y para mejorar y fomentar la protección del medio ambiente y cumplir las normas laborales (Hufbauer y Schott, 1993; Kirton, 1998; Johnson y Beaulieu, 1996).

El TLCAN significó en su momento un acuerdo comercial histórico pues resultó ser el primer tratado recíproco de libre comercio entre dos países industrializados y uno en desarrollo. Se basa en los principios de igualdad y reciprocidad, a pesar de las grandes asimetrías (el tamaño de la economía mexicana es tan sólo 5% de la estadounidense). Además, con el TLCAN se creó la segunda área de libre comercio más grande en el mundo, con casi 400 millones de personas y un tercio del PIB mundial (alrededor de 8 billones de dólares).

En resumen, el TLCAN fue el resultado de una nueva estrategia económica. Por encima de todo, sin embargo, representó un paso político sin prece-

[3] Por su lado, Estados Unidos reaccionó favorablemente a la iniciativa mexicana, con el objetivo central de ayudar a estabilizar la economía de México y evitar los choques negativos que surgirían en los estados fronterizos, especialmente en Texas y California, en el caso de que su vecino del sur siguiera experimentando dificultades económicas y políticas. Canadá, por su parte, al haber negociado algunos años antes un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos (ALCCEU), deseaba tanto evitar que Estados Unidos le concediera un mejor trato comercial y financiero a México, como que se posicionara como el único conducto viable para el comercio en las Américas.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

dentes. En lugar de mirar a Estados Unidos como un vecino cuyo mercado e inversiones había que aprovechar, pero guardando una importante distancia, el gobierno mexicano buscó una alianza económica nueva y estrecha con sus vecinos del norte a fin de evitar un retorno al pasado proteccionista.

LOGROS Y LIMITACIONES DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE

Logros. El TLCAN, promotor de comercio e inversión

El comercio entre los socios del TLCAN

El TLCAN es, por definición, un acuerdo cuyo propósito esencial es propiciar el comercio entre los tres socios. De ahí que uno de los primeros criterios para determinar su desempeño es en qué medida ha logrado este objetivo. Según mostramos a continuación, este propósito se ha cumplido con creces.

Desde que el TLCAN entró en vigor, los flujos comerciales entre los socios tuvieron un extraordinario incremento que supera incluso los pronósticos más optimistas de los promotores del libre comercio. Como lo muestra el cuadro 11.1, entre 1993 y 2008 el comercio aumentó a una tasa anual de 8.14%, cifra considerablemente superior a la tasa promedio de crecimiento anual del comercio mundial, 6.4%. Entre 1993 y octubre de 2008 el comercio aumentó 214.2%, es decir, de 289 a 907 miles de millones de dólares (mmdd).[4]

Entre Canadá y Estados Unidos el total del comercio aumentó a más del doble y la exportación de mercancías, como porcentaje del PIB canadiense, se elevó de 15% en 1989 a más de 30% en 2008. Esta tendencia consolidó la posición de Canadá como el socio comercial más importante de Estados Unidos.

En cuanto a México y Estados Unidos, el comercio bilateral tuvo un incremento acelerado, a una tasa anual de 10% y se cuadriplicó entre 1993 y 2008, de 85.2 mmdd a 334 mmdd. El año pasado, el comercio total tuvo una fuerte caída, pues para octubre de 2009 sumó 614 mdd, cifra considerablemente baja comparada con la de 2008, de 907 mmdd.

[4] Todas las cifras monetarias a las que hacemos referencia a lo largo de este trabajo tienen como base el dólar estadounidense.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 11.1. Comercio entre países socios del TLCAN, 1993-2008
(miles de millones de dólares)

Importaciones	*1993*	*1994*	*1995*	*1996*	*1997*	*1998*	*1999*	*2000*	*2001*	*2002*	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*
EU de Canadá	111.2	128.4	144.4	155.9	167.2	173.3	198.7	230.8	216.3	209.1	221.6	256.4	290.3	302.4	317.1	335.5
EU de México	39.9	49.5	62.1	74.3	85.9	94.6	109.7	135.9	131.3	134.6	138.1	155.9	170.1	198.3	210.7	201.7
Canadienses de EU	88.3	100.6	110.0	115.1	133.2	137.3	145.1	154.6	141.0	139.1	145.4	160.6	177.6	191.9	205.1	213.0
Canadienses de México	2.9	3.3	3.9	4.4	5.1	5.2	6.4	8.1	7.9	8.1	8.7	10.3	12.0	14.1	16.0	16.8
Mexicanas de EU	45.3	54.8	53.8	67.5	82.0	93.3	105.3	127.5	113.8	106.6	105.4	110.8	118.5	130.3	140.6	132.3
Mexicanas de Canadá	1.2	1.6	1.4	1.7	2.0	2.3	2.9	4.0	4.2	4.5	4.1	5.3	6.2	7.4	8.0	8.0
Total	288.8	338.2	375.6	418.9	475.4	506.0	568.1	660.9	614.5	602.0	623.3	699.3	774.7	844.4	897.5	907.3

Fuente: importaciones de Estados Unidos: U.S. Census Bureau, 2009; importaciones de México: Secretaría de Economía, 2009a (datos hasta octubre de 2008); importaciones de Canadá: Industry Canada, 2009.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

También el comercio entre México y Canadá es seis veces más grande tras la firma del TLCAN, pese a la distancia y a los escasos lazos históricos. Entre 1993 y 2008, el comercio bilateral creció de 4.1 mmdd a 24.8 mmdd (cuadro 11.1). México es hoy el primer socio comercial de Canadá en América Latina y su cuarto principal proveedor mundial. A su vez, México se ha convertido en el quinto socio comercial de Canadá, después de Estados Unidos, China, Japón y la Unión Europea y, aunque las cifras del comercio bilateral son pequeñas en comparación con las relativas al comercio bilateral con Estados Unidos, el vínculo comercial entre México y Canadá tiene potencial para la expansión.

Además del ALCCEU y el TLCAN, otros factores explican, en parte, este incremento en el comercio regional, particularmente la fortaleza que tuvo la economía estadounidense durante los años noventa y la apertura comercial unilateral y multilateral (Krueger, 1999). No obstante, diversos estudios muestran que el ALCCEU y el TLCAN fueron responsables de la expansión acelerada del comercio trilateral.

Así, en un estudio para evaluar los efectos del ALCCEU, el economista canadiense Daniel Schwanen mostró que, entre 1988 y 1995, las exportaciones de su país a Estados Unidos de productos que el ALCCEU había liberado en 1989 aumentaron 139%, mientras que el incremento exportador de productos no liberados fue de 65% (Schwanen, 1997). Análogamente, los economistas mexicanos Enrique Espinoza y Pedro Noyola, en su estudio sobre el comercio entre México y Estados Unidos, demostraron que las tendencias de crecimiento sectorial sólo podían explicarse por la liberalización propiciada por el TLCAN (Espinoza y Noyola, 1997).

Estudios más recientes llegaron a conclusiones similares. Ben Goodrich (2002), por ejemplo, utilizó técnicas de paneles para evaluar los efectos causales del TLCAN en el comercio norteamericano, y concluyó que, en las seis direcciones, el comercio de mercancías norteamericanas aumentó notablemente —y a menudo se duplicó. Goodrich mostró, además, que el comercio producido por el TLCAN excedió con mucho el volumen de desviación comercial. El proceso de creación comercial más que de desviación comercial también ha sido destacado por el estudio de Lederman, Maloney y Serven (2003).[5]

[5] La liberación del comercio idealmente debe producir creación de comercio; es decir, comercio derivado de nuevas fuentes productivas propiciadas por el atractivo de nuevos mercados o el acceso a insumos más eficientes de otros mercados, más que la desviación de comercio que es la que resulta de que se sustituyan productores más eficientes de terceros mercados por productores internos menos eficientes.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Una implicación importante del dinamismo del comercio norteamericano para México es que cambió la composición del valor agregado del comercio mexicano. En 1985, las materias primas y los productos mineros constituían 62.4% de las exportaciones totales, de las cuales la más importante era el petróleo crudo. A partir de 1986, esta proporción empezó a descender hasta que, en 1993, llegó a 19.6%, en el que el petróleo representaba 14.2%. Al mismo tiempo, las exportaciones de manufacturas crecieron los años de 1986 a 2008, y cada año sobrepasaron el crecimiento del PIB del producto interno manufacturero. Ello significó que las exportaciones de manufacturas se convirtieron en el motor del producto interno.

La evolución de esas exportaciones tiende a la producción de bienes más complejos en diseño, producción y comercialización. México se transformó en un "exportador confiable de productos sofisticados, desde sistemas de frenos de automóvil a computadoras *laptop*… Cada vez más ingenieros mexicanos diseñan productos y los prueban en centros de investigación y desarrollo que manejan muchos millones de dólares" (Smith y Malkin, 1998).

Además, el efecto de la actividad exportadora en el desarrollo regional ha sido significativo porque se ha extendido geográficamente. En el pasado, las operaciones exportadoras de México se concentraban en las principales ciudades (Distrito Federal, Guadalajara, Monterrey) y en la frontera norte. Actualmente, la mayoría de los 31 estados mexicanos, incluidos estados rurales (Aguascalientes, Campeche, Durango y Yucatán), participan en el comercio internacional. Las empresas exportadoras de textiles de Hidalgo, Morelos, Puebla, Tlaxcala y Yucatán han crecido y las empresas exportadoras de electrodomésticos de San Luis Potosí y las plantas exportadoras de automóviles de Querétaro tuvieron una expansión importante.

De igual forma, como demostró John McCallum, las provincias canadienses de Alberta, Ontario y Quebec fueron siempre las principales proveedoras de exportaciones enviadas a Estados Unidos, pero con el ALCCEU y el TLCAN el resto de las provincias incrementaron sus exportaciones. En el porcentaje del PIB de cada provincia, el peso de las exportaciones varía de 50%, en la región del Atlántico y Columbia Británica, a más de 100%, en Manitoba y Quebec (McCallum, 2000).

A su vez, varios estados de Estados Unidos aumentaron sus exportaciones a Canadá y muchos estados estadounidenses incrementaron sus expor-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

taciones a México que, en 1993, representaba el tercer mercado más importante para las exportaciones de California, posición que mantuvo hasta 1999. México alcanzó también el tercer lugar como receptor de las exportaciones de Texas y Arizona, y otros estados enviaron un volumen considerable de exportaciones a México (Vega, 2010: cuadros 13 A y 13 B).

Inversión extranjera

El TLCAN se negoció a fin de atraer un mayor flujo de inversión extranjera, tanto la directa en plantas y equipos, como la inversión de cartera. En esta área también el TLCAN tuvo un impacto muy notable. En efecto, gracias al tratado, México ha sido capaz de atraer grandes cantidades de IED, de sus socios y del resto del mundo. En los países del TLCAN, la IED promedió 4 407 millones de dólares al año, de 1989 a 1994, esta cifra casi se duplica de 1995 a 2000 a 7 071 millones de dólares. La IED en México proveniente de nuestros socios del TLCAN alcanzó 22 419 millones de dólares en 2001 y luego descendió a un promedio de 11 376 millones de dólares anuales entre 2002 y 2008 (véase cuadro 11.2) Sin embargo, en el primer semestre de 2009, la IED proveniente de Canadá y Estados Unidos hacia México disminuyó 32%, comparado con el primer semestre de 2008 (Secretaría de Economía, 2009b).

La conexión entre la liberalización de los intercambios de productos y servicios y el crecimiento de la inversión queda ilustrada por cuatro sectores en donde los lazos comerciales han sido más amplios y profundos: la industria automovilística, los textiles y la ropa, la industria electrónica y los denominados productos de tecnología avanzada. En estos cuatro sectores,

Cuadro 11.2. Flujos de IED a México antes y después del TLCAN

	1989-1994	*1995-2000*	*2001-2008*
Flujos totales	49 659	64 379	180 235.7
TLCAN	26 442	42 428	102 049.4
Resto del mundo	23 217	21 951	78 186.3
Porcentaje países del TLCAN	53.2	65.9	56.62

Nota: los datos sobre México del periodo 1998-2000 no son comparables con los de periodos anteriores.
Fuentes: OCDE, 2000 para 1989-1998; Secofi, 2001 para 1997-2000 de México; Secretaría de Economía, 2009b para datos de 2001 a 2008.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

una integración más profunda es claramente evidente entre las tres economías. Compañías canadienses, estadounidenses y mexicanas han reubicado sus instalaciones de producción y restablecido sus patrones de abasto en toda la región y se han valido de fusiones y adquisiciones por toda América del Norte para fortalecer su posición competitiva. La recompensa ha sido, en general, una mayor productividad y un nuevo papel para México en particular. En México, el TLCAN ha estimulado la elaboración de productos automovilísticos, textiles y ropa, electrónicos y de tecnología avanzada más sofisticados —más allá del mero ensamblaje— con trabajos significativos de investigación y desarrollo que se realizan actualmente. Estos sectores también han sido importantes creadores de empleos bien pagados.

Lo anterior, sin embargo, no significa que los sectores mencionados hayan mantenido su competitividad a lo largo de estos años y su participación en el mercado estadounidense, como es el caso de la industria textil y de confección que ha sido desplazada del mercado estadounidense por los productos de China y de India más competitivos. Igualmente ha habido otros sectores que no tuvieron el mismo tipo de flujos de capital, como el sector agrícola que ha arrojado resultados mixtos en el TLCAN, en donde existen regiones dinámicas y exportadoras y otras de autoconsumo.

La industria automotriz

Para las economías de los tres países, la industria automotriz desempeña un papel primordial en exportaciones, empleo, desarrollo industrial y tecnológico. Para México, este sector es el mayor exportador e importador de bienes manufacturados. La industria automotriz en México se benefició de todas las ventajas que establecen las políticas de comercio e inversión del TLCAN. La reestructuración le ha permitido incrementar su competitividad e integrarse con éxito en el mercado automotriz mundial. Esta industria es una fuente muy importante de divisas para el país.[6]

La industria automotriz en México mantuvo hasta 2008 un ritmo de crecimiento sostenido desde la entrada en vigor del TLCAN. La crisis de 1995 tuvo un efecto negativo en la producción de automóviles lo que pro-

[6] En el año de 2006, según reportó la Secretaría de Economía (2006), el superávit llegó a 10 000 millones de dólares.

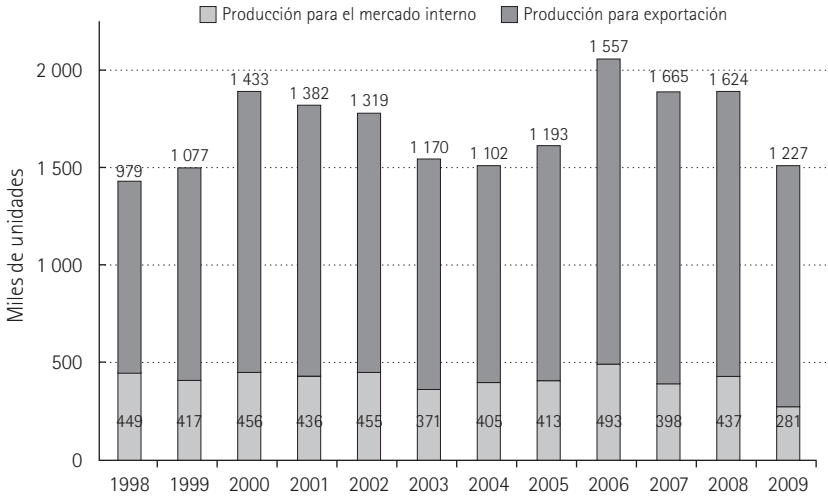
EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

vocó que las ventas nacionales disminuyeran 80%.[7] Sin embargo, el TLCAN hizo posible que la industria se recuperara con increíble rapidez. La industria automotriz aporta por lo menos 20% del PIB manufacturero y sus exportaciones son su verdadero motor. Representa 12% del total de las exportaciones de México y la quinta parte del total de las exportaciones de manufacturas (Promexico, 2009). En 2008, General Motors abrió tres centros de operaciones con una inversión superior a los 3 000 millones de dólares en los últimos cinco años. Ford anunció una inversión de 3 000 millones de dólares, y Nemak, una firma mexicana de autopartes, expandió sus operaciones a más de 13 países en Europa, Asia y América (Promexico, 2009). En el mismo año, México produjo 2 102 801 unidades, un aumento de 4% con respecto a 2007, y exportó 3% más que el año anterior. El incremento es sustancial cuando se le compara con la caída en las ventas de 18% que sufrió la industria automotriz en Estados Unidos. Actualmente, México es el décimo productor de vehículos en el mundo.

El aumento en la producción de autos compactos y medianos y la demanda posterior de partes para los mismos favorecieron el crecimiento exponencial en la producción de la industria de autopartes (gráfica 11.1). El valor de la producción de autopartes en México alcanzó, en 2008, la suma de 28 200 millones de dólares (gráfica 11.2), lo que significa que la producción llegó a más del doble de la que había en 1995. Entre 1993 y 2006 las exportaciones mexicanas de automóviles a Estados Unidos y Canadá se multiplicaron 2.5 veces. De acuerdo con la Industria Nacional de Autopartes, se estima que, al cierre de 2009, el valor de la producción tuvo una contracción en dicho sector productivo cercana a la tercera parte. Asimismo, la pérdida en el sector ha sido sustancial de manera que de enero de 2008 a octubre de 2009 se perdieron 131 668 empleos en el sector de autopartes, lo cual equivale a una pérdida de 23% de la plantilla laboral (tomando en cuenta los 27 940 empleos que se han recuperado de junio a octubre de 2009). La balanza comercial de autopartes de México con el mundo también se vio seriamente afectada. De acuerdo con los últimos

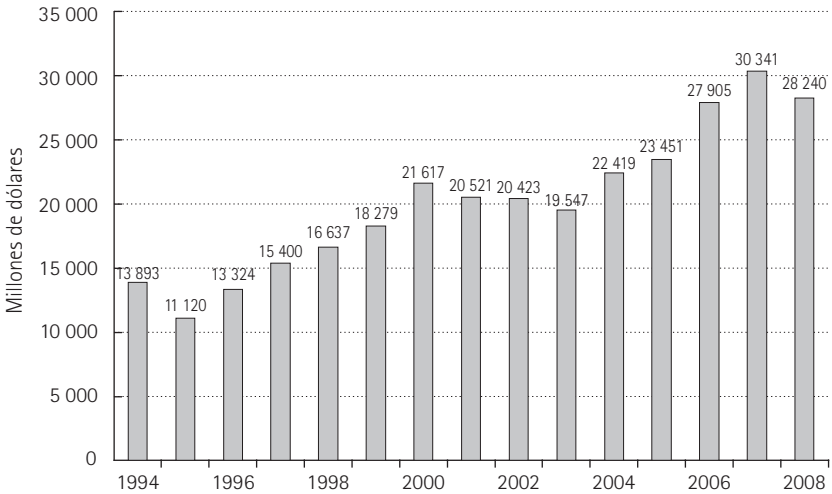
[7] No sólo la crisis del peso afectó a la producción automotriz; la producción industrial en Estados Unidos entró en nueva crisis a principios del milenio al disminuir el consumo durante los primeros tres años. Esto lesionó la producción basada en importaciones temporales en México y, particularmente, la industria maquiladora; el crecimiento en el empleo de 12% anual durante 1994-2000 disminuyó 20% en 2001-2003. No obstante, en el cuadro 11.1 se ve que la producción automotriz siguió creciendo (Carrillo, 2007).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



Fuentes: Carrillo, 2007. Para los años 2007 a 2009 se tomaron las estadísticas de AMIA, 2009.

Gráfica 11.1. Producción de vehículos ligeros en México.



Fuente: Carrillo, 2007. Los años 2006-2008 fueron proporcionados por INA, 2010.

Gráfica 11.2. Producción de autopartes en México, 1994-2008.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

datos disponibles, de enero a octubre de 2009 las exportaciones se contrajeron 34% anual en relación con el mismo periodo de 2008, mientras que la demanda interna de autopartes importadas disminuyó 33% en el periodo de enero a octubre de 2009 en relación con el mismo periodo de 2008 (INA, 2010).

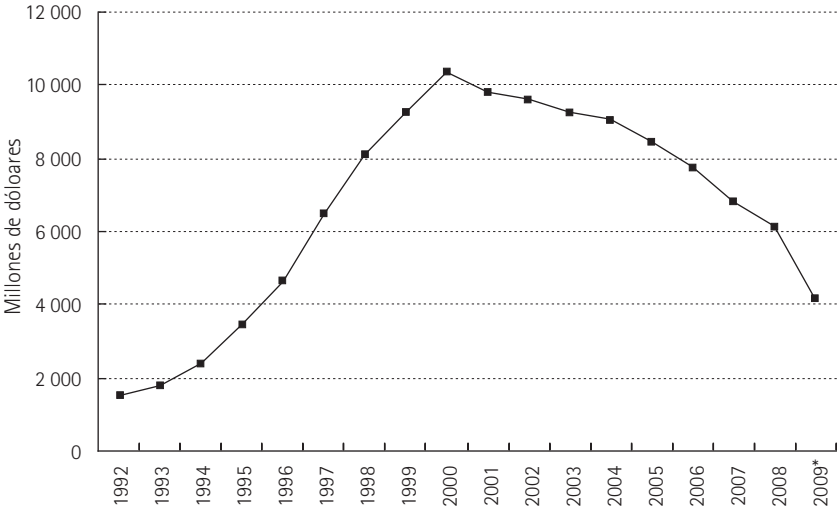
Durante el último año, la venta de automóviles también ha sufrido una reducción en sus ventas como consecuencia de la crisis global financiera. Chrysler redujo su producción 44% en 2009 con respecto a 2008. De igual manera, Ford Motors redujo 25% su producción y General Motors 31% en el mismo periodo (AMIA, 2010). Pese a estas caídas en la producción, ha habido una ligera mejoría. En noviembre de 2009 la producción para el mercado de exportación aumentó 69% con respecto a junio de ese mismo año, pasando de 85 295 a 144 157 unidades. La producción total de todas las empresas automotrices en México disminuyó 28% en el último año (Promexico, 2009). La industria de autopartes junto con el Banco Nacional de Comercio Exterior otorgó líneas de crédito por 425 millones de dólares para mitigar los efectos de la crisis financiera, en apoyo a los proveedores mexicanos de autopartes que exportan a las armadoras europeas, asiáticas y norteamericanas establecidas en Estados Unidos y Canadá (Bancomext, 2009).

La industria textil y de confección

El TLCAN permitió el acceso casi irrestricto de las industrias textil y de confección al mercado de Estados Unidos y Canadá (Hufbauer y Schott, 1993). Gracias al acceso preferencial al mercado externo y otros acuerdos de libre comercio, la industria textil mexicana pudo superar el colapso de su mercado interno que sufrió en 1995. Esta industria recibió durante los primeros 10 años del TLCAN flujos importantes de capital y pudo incursionar de manera consistente en el mercado estadounidense, lo que le permitió convertirse en la principal proveedora de prendas de vestir en Estados Unidos. Diversas compañías textiles de la región y externas instalaron plantas de producción en México gracias a la localización geográfica y las garantías de acceso al mercado de Estados Unidos.

Durante el periodo que va de 2001 a 2003, sin embargo, la recesión de Estados Unidos y la competencia de otras naciones afectaron negativamente a las industrias textil y del vestido; la primera cayó 20% y la segunda, 28%. Además, las exportaciones no fueron suficientes para mantener a es-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



* Los datos de Canadá son hasta octubre y los de Estados Unidos, hasta septiembre.
Fuente: Trade Stats Express, 2009, para datos de Estados Unidos; Industry Canada, 2009, para datos de Canadá.[8]

Gráfica 11.3. Exportaciones mexicanas de textiles a Estados Unidos y Canadá.

tas industrias, que en ambos sectores bajaron (16 y 15%, respectivamente) y en México hubo una pérdida sustancial del empleo en las dos industrias. Además, China desplazó a México como principal proveedor de textiles de Estados Unidos y su participación en el mercado cayó aproximadamente 3% a finales de 2003. A partir de ese año la declinación de las exportaciones de textiles ha sido constante (gráfica 11.3).

Actualmente, el sector textil produce 8.7% del empleo en este mismo sector (3 617 181 empleos). En 2008, México fue el cuarto proveedor de prendas de vestir en Estados Unidos después de China, Vietnam e Indonesia. Su participación ha disminuido en el mercado de importaciones estadounidense pasando de 7.4% en 2006 a 5.6% en 2008; en cambio, China aumentó su participación de 25.9% en 2006 a 32% en 2008 (CNIV, 2008). Las exportaciones en 2008 siguieron manteniendo un comportamiento a la baja. Las exportaciones de ropa disminuyeron 11.8% de enero a diciembre del año pasado.[9] Un sector de éxito en la industria de textiles es el de la

[8] Se tomaron los criterios 313-316 del sistema de clasificación NAICS.
[9] Un total de 97.8% de las exportaciones se envió a países del TLCAN.

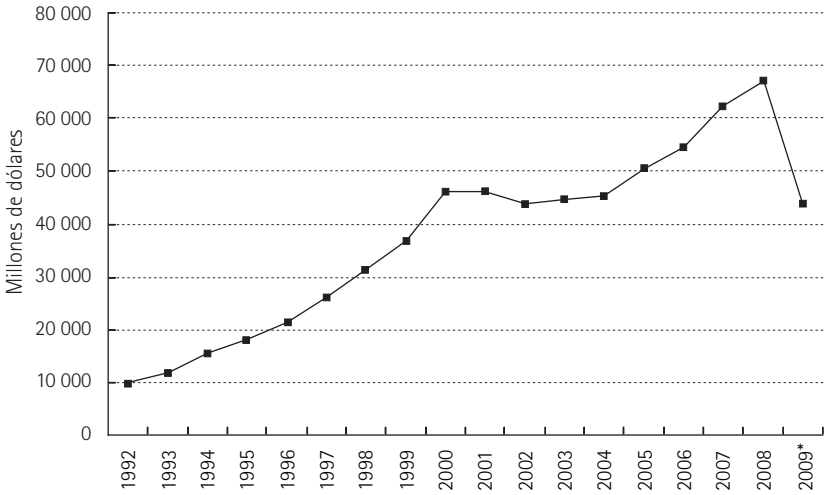
EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

mezclilla pues en los primeros diez meses de 2009 las exportaciones mexicanas rebasaron a las chinas (Díaz, 2009).

Industria electrónica

Como resultado del acceso preferencial al mercado norteamericano generado por el TLCAN y a los crecientes flujos de IED, la industria electrónica se ha convertido en una de las exportadoras más importantes de México. Así, para el año 2000, México se convirtió en el mayor socio comercial de Estados Unidos, al sobrepasar a mercados clave como Japón, Canadá, Taiwán, Corea y Singapur, en gran parte gracias al TLCAN, aunque perdió este lugar ante China en 2004.

La industria ha llevado a cabo una reingeniería y ha recuperado competitividad gracias a la implantación de un escalamiento en la cadena de



* Los datos de Canadá son hasta octubre y los de Estados Unidos, hasta septiembre.
Fuente: Trade Stats Express, 2009, para datos de Estados Unidos; Industry Canada, 2009, para datos de Canadá.[10]

Gráfica 11.4. Exportaciones mexicanas de productos electrónicos a Estados Unidos y Canadá.

[10] Se tomaron los criterios 334 y 335 de NAICS para Canadá y Estados Unidos.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

producción industrial a productos de mayor valor agregado. La industria mexicana ha cedido a China los segmentos de mercado de bajas especificaciones y grandes volúmenes que involucran a productos como las computadoras, impresoras y consolas. Este segmento de mercado ha sido siempre altamente sensible a los costos laborales.

La industria mexicana reacondicionó las plantas para enfocarse en nichos de mercado que involucran productos confeccionados de bajos volúmenes y cuya fabricación se da con mano de obra calificada, tales como las computadoras con tecnología de punta, instrumentos médicos y productos electrónicos automotrices. Como consecuencia, la producción de productos electrónicos se ha recuperado e igualmente lo han hecho las exportaciones, las cuales crecieron 51% hacia Estados Unidos y Canadá entre 2003 y 2008.

Sin embargo, en 2009 también cayeron las importaciones estadounidenses de estos productos, como se puede ver en la gráfica 11.4, pero tuvieron un impacto menor cuando se le compara a las fuertes caídas que tuvieron otras industrias.

Sector de productos de tecnología avanzada (PTA)

Un sector en el que México ha avanzado en los últimos años y que sirve de claro ejemplo del tipo de producción que debemos promover para competir con China y otros gigantes asiáticos es el que el gobierno de Estados Unidos clasifica como productos PTA. En efecto, México exportó a Estados Unidos 40 300 millones de dólares de PTA en 2008, lo que representa un aumento de 148.9% desde 2002 y un salto de 68.1% desde 2005. De hecho, México vende más PTA a Estados Unidos que cualquier otro país desarrollado —más que Japón, Corea y Taiwán combinados, y más que Francia y Alemania juntas. México exporta nueve veces más que todo el resto de América Latina (cuadro 11.3).

Más de la mitad de las exportaciones mexicanas de PTA a Estados Unidos proceden ya sea del área de optoelectrónica o de tecnología informática y de comunicaciones. Esta última ha tenido un crecimiento explosivo porque se duplicó de 2005 a 2006 pasando de 4 957 a 10 164, y tuvo un asombroso incremento de 3 285.7% de 2002 a 2008. Por lo que se refiere a tecnología informática y de comunicación, México vendió a Estados Unidos 20.6 miles de millones de dólares en 2008. México es también el país con los costos de operación más competitivos para la industria aeroespacial. Según el estudio

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 11.3. Importaciones estadounidenses de productos de tecnología avanzada provenientes de México (millones de dólares)

	2002	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*	*2009**	*Porcentaje de crecimiento (2002-2008)*
Biotecnología	11.5	20.3	24.9	20.4	18	15	56
Productos derivados de las ciencias	1 112.9	1 830.8	2 233.3	2 586.1	2.786	2 602	150.3
Optoelectrónica	431.9	4 957.1	10 164.5	14 146.9	14 623.1	12 256	3 285.7
Información y comunicaciones	12 513.3	15 222.4	16 387.0	16 380.3	20 592.9	19 383.2	64
Electrónicos	1 117.2	991.8	1 131.6	1 170.5	1 023.5	783	-8.3
Manufactura flexible	581.3	527.9	456.1	432.6	438.7	323.5	–24.5
Aeroespaciales	183.1	245.5	305.3	342	525.7	408.7	187.1
Materiales avanzados	311.6	185.9	187.7	183.6	255.6	190.1	–18
Armamento	55.9	71.4	56.6	59.6	55.6	59.2	–0.5
Tecnología nuclear	–	–	0.1	0.02	0.8	–	–
Total	16 196.2	23 990.7	30 887.2	35 322	40 319.9	36 020.7	410

* Hasta noviembre de 2009.
Fuente: US Census Bureau, citado en *Mexico Watch*, 2007, para cifras hasta 2006. U.S. Census Bureau, 2009, para 2007-2009.

Competitive Alternatives 2008 de KPMG (2008), el país permite un ahorro de más de 30% en costos de operación en comparación con los líderes actuales de la industria; es probablemente debido a este factor que numerosas empresas aeronáuticas de todo el mundo se han ubicado en los estados del norte de México debido a la proximidad geográfica con Estados Unidos y a la disponibilidad de mano de obra calificada que ha sido preparada por las industrias electrónica y automotriz. La mayoría de las 150 empresas aeronáuticas existentes en México se han ubicado en Baja California, Chihuahua, Nuevo León y Querétaro (*Mexico Now*, 2008). La industria empleó 16 500 trabajadores y exportó productos aeroespaciales por una cantidad de 600 millones de dólares en 2007, en su mayoría dirigidos a Estados Unidos. El despegue de la industria ha abierto oportunidades a individuos altamente calificados en el área. Las universidades de diversos estados de la República han empezado a diseñar programas especiales para satisfacer las necesidades de la industria (*Mexico Now*, 2008).

Al igual que en el caso de los productos electrónicos, en 2009 también cayeron las importaciones estadounidenses de estos productos, como se

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

puede ver en el cuadro 11.2, pero su repercusión fue mucho menor cuando se le compara con las fuertes caídas que tuvieron otras industrias. Prueba de ello es que las importaciones de Estados Unidos de estos productos en 2009 fueron más altas que en 2007, y hasta noviembre de 2009 estaban solamente 10.7% por debajo de las cifras de 2008.

El sector agropecuario

A diferencia de lo que ocurre en el sector manufacturero, el TLCAN ha tenido efectos diversos en el sector agrícola dual de México, donde una agroindustria floreciente coexiste con un sector tradicional y atrasado de autoconsumo. El primero ha sido capaz de incrementar sus exportaciones como resultado del mejor acceso a los mercados de Estados Unidos y Canadá, mientras que el segundo no ha podido adquirir las ventajas que los beneficios del TLCAN tienen en términos de inversión e incremento de la producción.

Entre 1993 y 2005, el sector creció 30% en términos reales. Las exportaciones agroalimentarias mexicanas a Canadá y a Estados Unidos se triplicaron (alcanzaron 9.8 mmdd) y el sector agroindustrial creció a una tasa de 519%. Las importaciones mexicanas de productos agroalimentarios ascendieron a 11.6 mmdd, lo que representó un incremento de 189% (Secretaría de Economía, 2006). Actualmente, México es el primer proveedor de Estados Unidos en 226 productos de los 2 070 que conforman la tarifa estadounidense. Esto representa un aumento de 67.4%, comparado con 1993, antes de la entrada en vigor del tratado.

El dinamismo exportador se concentra en los productores de frutas y hortalizas del norte y oeste de México, tradicionalmente competitivos y con acceso al crédito. Estos productores no se dedican a la agricultura de subsistencia tradicional concentrada en su mayor parte en las zonas central y sur del país. La dicotomía entre la producción de subsistencia tipo ejido y la agricultura orientada a la exportación ha hecho que el gobierno introduzca una serie de políticas para mejorar la competitividad de la primera, que incluye 40% de la fuerza de trabajo rural.[11]

En 1992, se introdujo una reforma al artículo 27 constitucional a fin de permitir la venta, renta o hipoteca de las tierras ejidales cuando se contara con el consentimiento de la comunidad constitutiva del ejido. En 1994 se

[11] Dentro de éstos, la mayoría se dedica a la producción de maíz.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

reglamentó la reforma mediante la creación del Programa de Certificación de Derechos Ejidales-Comunales (Procede) a fin de delinear y certificar las propiedades ejidales y así facilitar la creación de mercados de tierras ejidales. Esta reforma se introdujo con el objetivo de incrementar y mejorar el acceso a créditos y financiamiento para los productores ejidales al permitirles utilizar su tierra como garantía de los créditos. Adicionalmente, el gobierno estableció el Programa de Apoyo Directo a Productores Mexicanos (Procampo) que proporciona pagos de capital que aseguren un ingreso mínimo para 2.9 millones de campesinos, quienes cultivan 14 millones de hectáreas en productos básicos.

Esta importante reforma, sin embargo, no ha logrado conseguir sus principales propósitos. Un número limitado de ejidatarios ha certificado sus tierras y títulos de propiedad y la mayoría de las transacciones siguen conduciéndose de manera informal y sin registrarse, quizá debido, en opinión de ciertos autores, al hecho de que se sujetan a impuestos (Haber *et al.*, 2008). Como resultado de lo anterior, los acreedores privados han mostrado poca disposición a conceder crédito y financiamiento a los ejidatarios con títulos del Procede ya que la ley no autoriza que la tierra sujeta a esos títulos pueda ser embargada en caso de incumplimiento del préstamo. También, y quizá por los mismos motivos, en la primera mitad de esta década se redujeron tanto el gasto gubernamental para fomentar el desarrollo agropecuario del país como la canalización del crédito de la banca de desarrollo y la privada (Vega, 2010: gráficas 12 y 13).

La presión impuesta a los pequeños productores, sumado a la creciente brecha de los niveles salariales entre México y Estados Unidos, han provocado, a su vez, gran incremento en la migración a Estados Unidos a partir de la década de 1990. Entre 2000 y 2005 el flujo de mexicanos a Estados Unidos se incrementó a casi medio millón, del cual 85% ingresó sin documentos. Esta tendencia se mantuvo en la primera mitad del presente siglo. Se calcula que los flujos alcanzan cifras de hasta 500 000 personas por año.[12]

[12] Cabe destacar que en 1974 el gobierno de Canadá firmó con el gobierno de México un acuerdo para permitir el desplazamiento temporal de trabajadores mexicanos con dos fines principales: cubrir la necesidad de mano de obra agrícola en Canadá y controlar la inmigración ilegal. La participación de mexicanos en este programa ha crecido de manera constante, pues mientras que en 1974 se inscribieron 203 trabajadores agrícolas, para 2007 la cifra había aumentado a 15 352. Este programa podría constituir un modelo posible a seguir en un futuro con Estados Unidos (STPS, 2008).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

En resumen, aunque la apertura y el TLCAN han puesto presión sobre los productores agrícolas para mejorar su productividad no pueden considerarse como las principales causas de los problemas que aquejan al sector agrícola. La realidad es que los problemas del sector agropecuario en la actualidad se originan en carencias que vienen de décadas anteriores y en la falta de acciones dentro de México, entre las que destacan una limitada inversión y gasto en infraestructura; poco acceso al crédito; la volatilidad en los precios internacionales; un limitado uso de tecnología, y la falta de modernización tecnológica.

Limitaciones del TLCAN

Aunque los logros del TLCAN desde la perspectiva de los propósitos para los que fue negociado son evidentes, una cuestión inevitable que surge en un análisis de este tipo es el efecto que ha tenido el crecimiento de los flujos comerciales y de la inversión que propició el TLCAN para la economía mexicana en su conjunto. En particular, es importante responder qué ha significado el TLCAN para explicar la situación macroeconómica y microeconómica de la economía mexicana, es decir, su estabilidad, ritmo de crecimiento de los empleos, el comportamiento de la balanza de pagos y, en general, el nivel de bienestar de la población. En esta sección nos proponemos responder a estas cuestiones.

Para evaluar los efectos del TLCAN sobre la economía mexicana en general es importante recordar que el país experimentó en 1994-1995, el mismo año que el tratado entró en vigor, una de las peores crisis económicas desde la Gran Depresión. La pregunta es si el TLCAN puede ser responsabilizado de esta crisis. En nuestra opinión, esa crisis no puede atribuirse al TLCAN, sino a una combinación de factores políticos adversos, prácticas financieras erróneas y mala gestión en la política monetaria (Naim, 1997). Desde la perspectiva de este capítulo, sin embargo, la observación importante es que la recuperación del derrumbe del peso de 1994-1995 fue notablemente rápida, si se le compara con la crisis financiera y de tipo de cambio de 1982. En buena medida, la diferencia puede atribuirse a la existencia del TLCAN.

La crisis del peso mexicano en 1995 provocó una recesión más profunda en la economía mexicana que la crisis de 1982, sin embargo, la recuperación económica fue mucho más rápida de lo que se esperaba después del

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

colapso financiero de ese año. Un elemento central para esta recuperación fue el TLCAN.[13] A causa del colapso del mercado interno, el mercado exterior se convirtió en el principal engrane del dinamismo económico.[14] El PIB se contrajo 6.2% durante 1995, pero de haberse mantenido estancadas las exportaciones se hubiera llegado a una caída libre de la economía de 11%, según el Banco de México. Entre 1994 y 1995 las exportaciones crecieron 30%, en su mayoría dirigidas a Estados Unidos, y permitieron que México volviera al camino de la recuperación económica (cuadro 11.4).[15]

Comparada con los resultados de la devaluación de 1982, la recuperación de la caída del peso de 1994 fue notoriamente más rápida. La respuesta inmediata de México en 1982 fue una drástica reducción de importaciones, que combinada con pesadas cuotas de importación y aranceles prohibitivos crearon una fortaleza proteccionista. Las importaciones de México cayeron más de 50%, de 24 000 millones de dólares en 1981 a sólo 9 000 millones en 1983, y México tuvo que esperar siete años para volver a los niveles de importaciones anteriores a la crisis.

En contraste, después de la crisis financiera de 1994, la membresía de México en el TLCAN garantizó la continuidad de su política comercial. Los compromisos internacionales de México limitaron la gama de acciones que pudieran hacerlo revertir su liberalización comercial, y tampoco el gobierno del presidente Zedillo consideró adecuado revertir esta liberalización. En realidad, México profundizó esta liberalización y se llegó en cerca de 18 meses a los niveles de importaciones anteriores a la crisis (OMC, 1997).[16]

[13] El programa de estabilización posterior a la crisis estuvo apoyado por un gran crédito de 50 000 millones de dólares de asistencia financiera de la comunidad financiera internacional. Parte de esta suma fue un crédito de 20 000 millones de dólares por parte del gobierno de Estados Unidos.

[14] Para finales de 1996, las exportaciones de Estados Unidos a México se elevaron 37%, a pesar de que el consumo en México bajó 3.3% (US Executive, 1997).

[15] Durante los primeros seis meses de 1995, la caída real del PIB fue de más de 10 por ciento.

[16] Si bien la estabilización macroeconómica ha sido prioritaria para México desde la crisis financiera, la creciente apertura de la economía (medida por el comercio al PIB) y las reformas estructurales llevadas a cabo durante la mitad de la década de 1980 también ayudaron a la recuperación. La apertura económica creció de 38% en 1993 a 62% en 1998. Las reformas estructurales también se reforzaron con, por ejemplo, la mayor liberalización del régimen de inversión extranjera, la profundización del programa de privatización, las reformas en el Seguro Social y el sector bancario, y la creación de mercados de futuros.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 11.4. Comercio total de México, 1991-2008
(miles de dólares)

	Importaciones		*Exportaciones*		*Comercio total*	
Año	*Valor*	*Crecimiento anual valor*	*Valor*	*Crecimiento anual valor*	*Valor*	*Crecimiento anual valor*
1991	50 322 025	%	41 219 032	%	91 541 057	%
1992	64 060 114	27.30	46 195 648	12.07	110 255 762	20.44
1993	65 366 516	2.04	51 832 035	12.20	117 198 551	6.30
1994	79 345 882	21.39	60 817 164	17.34	140 163 046	19.59
1995	72 453 059	–8.69	79 540 600	30.79	151 993 659	8.44
1996	89 468 769	23.49	96 003 767	20.70	185 472 536	22.03
1997	109 808 186	22.73	110 236 835	14.83	220 045 021	18.64
1998	125 373 064	14.17	117 459 559	6.55	242 832 623	10.36
1999	141 974 766	13.24	136 391 124	16.12	278 365 890	14.63
2000	174 457 808	22.88	166 454 860	22.04	340 912 668	22.47
2001	168 396 407	–3.47	158 442 863	–4.81	326 839 270	–4.13
2002	168 678 902	0.17	160 762 673	1.46	329 441 575	0.80
2003	170 958 198	1.35	165 355 234	2.86	336 313 432	2.09
2004	197 303 229	15.41	189 200 434	14.42	386 503 663	14.92
2005	221 414 377	12.22	213 994 708	13.10	435 409 085	12.65
2006	256 052 058	15.64	249 925 143	16.79	505 977 201	16.21
2007	283 233 275	10.61	272 044 244	8.85	555 277 519	9.74
2008	310 132 328		292 636 504		602 768 832	

Fuente: Secretaría de Economía con datos del Banco de México.

Otro indicador revelador de la recuperación económica es la producción total. Después de la crisis de 1982, a México le tomó poco menos de nueve años volver a los niveles precrisis de producción industrial total; en contraste, después de la peor etapa de la recesión de 1995, a México le tomó menos de dos años recuperar los niveles de producción de 1994 (Heath, 1998).

Pero además, por primera vez en más de 30 años, se observó en México una reducción en el déficit de la cuenta corriente externa aun con el enorme crecimiento en las importaciones, que fue en promedio de 19.3% anual de 1996 a 2000. El déficit en la cuenta corriente fue solamente de 11 600 millones en promedio y nunca excedió los 18 000 millones, incluyendo 2001, cuando las exportaciones a Estados Unidos cayeron 5%. Este bajo déficit en la cuenta corriente se mantuvo en el periodo 2002-2007, mostrando que la economía podía crecer más rápidamente que antes sin sufrir

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

una crisis en la balanza de pagos, como había sido el caso desde las décadas de 1970 hasta 1994. Así, el déficit en cuenta corriente pasó de 2.8% del PIB en 2001 a 0.2% del PIB en 2006 debido a una disminución del déficit de la balanza comercial (OMC, 2008).

El libre comercio desempeñó un papel central en la recuperación de México. Las presiones inmediatas sobre el mercado financiero se suavizaron: las tasas de interés nominal de corto plazo y la inflación bajaron, y el total de las reservas extranjeras se colocó por encima de los niveles anteriores a la crisis. México también mejoró su acceso a los mercados de capital internacional.

Al mismo tiempo, y como resultado de las lecciones que aprendió de la crisis de 1995, el gobierno mexicano se aseguró de aplicar durante la segunda mitad de la década de 1990 una política monetaria y financiera congruente con la política de apertura y de promoción de exportaciones. En efecto, luego de la crisis aguda de 1994-1995, las variables financieras tuvieron un desempeño sin precedentes. Se logró reducir la inflación de 22.5% en promedio, en 1995-2000, a 3% en 2007; se estabilizaron las tasas de interés, los Cetes a 28 días pasaron de 26.8% en promedio, en 1995-2000, a 7.83% en 2007; mientras que el régimen de tipo de cambio flexible propició una mayor estabilidad en dicha variable.[17] Asimismo, la deuda externa bruta total de México disminuyó en relación con el PIB a lo largo de este periodo, al reducirse de 25.3 del PIB al 14.3 a junio de 2007.

Todo lo anterior propició que los niveles de riesgo-país se redujeran de forma sustancial. A mediados de 2008, México contaba con grado de inversión, otorgado por diversas calificadoras internacionales. Esto significaba que los factores de protección en México eran considerados suficientes para una inversión prudente, aunque su riesgo varía en los ciclos económicos. A su vez, la estabilidad monetaria y un creciente mercado de capitales internos han facilitado en años recientes la sustitución de la deuda interna por la externa, tanto en el sector privado como en el público.

Esto permitió a México superar el obstáculo que ha afectado por décadas a muchas economías de nuestra región que no conseguían emitir deuda de largo plazo en moneda local a interés de tasa fija. Más de tres cuartas

[17] A partir de 1995, México ha tenido un tipo de cambio flotante, que confirmó ser el régimen más apropiado, ya que permitió que México se ajustara sin exabruptos a los choques externos de las crisis de Asia y Rusia en 1997-1998. El tipo de cambio flotante es responsable de gran parte del éxito de las exportaciones mexicanas y del control del déficit comercial dentro de límites manejables.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

partes de la deuda del gobierno federal se encuentran ahora en moneda local y más de la mitad de la deuda interna está contratada a tasas de interés nominales a un año o más, comparado con sólo 14% en 2000. El gobierno mexicano reforzó el perfil de su deuda en años recientes, durante un periodo de amplia liquidez en los mercados internacionales, para reducir su vulnerabilidad a los riesgos de fluctuaciones en los tipos de cambio de las tasas de interés.

En los últimos años, las necesidades de endeudamiento del sector público consumieron menos de 15% del flujo anual del ahorro financiero interno comparado con casi 70% en 2000, al liberar más recursos para préstamos al sector privado. La inflación en México se incrementó en 2008, como en el resto del mundo, 5%, pero en 2009, y pese a la aguda crisis económica, la tasa se colocó debajo de 5% y las expectativas son que se mantendrá a la baja, gracias a la mayor credibilidad del banco central en los mercados.

La combinación de un banco central autónomo, un tipo de cambio flotante y una política monetaria que busca controlar la inflación, ha dado a México mayor flexibilidad para cubrir su deuda, reduciendo el riesgo de la dependencia de mercados internacionales volátiles.

En resumen, el TLCAN y las reformas internas que ayudaron a superar las crisis financieras agudas de 1995 y las subsecuentes de 1997 y 1998, así como la desaceleración de la economía estadounidense que se inició en el año 2000 y se agudizó a raíz de los ataques del 11 de septiembre de 2001, fueron clave para estabilizar la economía mexicana.

Sin embargo, la estabilidad macroeconómica no fue suficiente para un crecimiento económico amplio y sólido. La economía mexicana creció a un promedio anual de sólo 3.3% de 2003 a 2007 que, si bien contribuyó en 2008 a reducir la pobreza y a mejorar los indicadores de desarrollo humano, es un nivel de crecimiento inferior al ritmo de los países de nuestra región, por no mencionar a países como Corea, India o China, y de hecho resulta muy por debajo del que tuvimos durante el periodo de sustitución de importaciones.

Con todo, no se puede responsabilizar a los acuerdos comerciales de todas las deficiencias financieras y en especial por la falta de importantes reformas estructurales para cuya realización los principales partidos políticos no han logrado llegar a un consenso. Dentro de una estrecha esfera comercial, el TLCAN ha rendido frutos más allá de las expectativas de sus promotores.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

La crisis de 2008

A lo largo de 2008 y hasta el mes de octubre, México se encontraba en una posición más sólida que en décadas anteriores para soportar las consecuencias del bajo crecimiento de Estados Unidos, gracias al TLCAN y a las reformas que habían fortalecido sus finanzas públicas y su sistema monetario. Las necesidades de endeudamiento del sector público, que incluyen el gobierno central e instituciones públicas como el IPAB (el fondo de protección de los depósitos bancarios), así como el programa Pidiregas (principalmente para inversiones de Pemex), se habían mantenido por tres años por debajo de 1% del PIB. Este bajo nivel de endeudamiento había reducido gradualmente la carga de la deuda.

La fortaleza financiera también se explicaba por la aprobación en 2007 de la reforma tributaria y a la reforma en ese mismo año del sistema de pensiones de los servidores públicos federales, lo que condujo a crear más fondos de pensiones que incrementaron el tamaño del mercado local de capitales.

A raíz de la escalada en los precios de las materias primas y productos agroalimentarios en el primer trimestre de 2008, el gobierno federal incrementó los subsidios a ciertos productos clave y logró persuadir al sector privado para contener el alza de precios de algunos productos básicos a fin de controlar la inflación. Tales medidas lograron ayudar, en el corto plazo, a mantener la confianza y a reducir el impacto del aumento de precios para los sectores de la población con menores ingresos, a pesar de imponerle un costo al presupuesto del gobierno. La inflación, aunque desde la crisis de 1994 se constituyó en un tema políticamente sensible, no representaba una amenaza para la estabilidad macroeconómica como en el pasado.

El sistema financiero mexicano se había transformado de ser una fuente de vulnerabilidad a un instrumento de crecimiento moderado, gracias a muchos años de reforma. Los préstamos enproblemados para la banca comercial y de desarrollo se encontraban todavía en el tercer trimestre del año por debajo de 3% del total de los préstamos y la banca comercial contaba con una capitalización de 16% de los activos.

El desarrollo del mercado financiero había facilitado la disponibilidad de hipotecas con interés fijo a 25 años incentivando el crecimiento de vivienda de ingresos medios y bajos. La deuda de los hogares en México se calculaba en alrededor de 5% del ingreso disponible, comparado con 20% en Estados Unidos, lo que estaba permitiendo la posibilidad de crecimiento crediticio.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

La integración económica, por su parte, había ayudado a estabilizar la economía, aun cuando no se habían producido tasas de crecimiento espectaculares. México estaba logrando una mejoría lenta pero sostenida en su nivel de vida. La estabilidad, las tasas de crecimiento económico moderadas y los programas sociales innovadores estaban contribuyendo a reducir el nivel de pobreza y elevando los indicadores de desarrollo humano y de una clase media en aumento.

Desde una perspectiva política, también había signos favorables y optimistas, como una creciente disposición de los principales actores políticos a ocuparse del debate de los temas clave para el país: educación, salud, medio ambiente y competitividad. Por ejemplo, durante 2008, el Congreso llevó a cabo debates exhaustivos sobre la reforma al sector energético propuesta por el presidente Calderón, la cual buscó fortalecer a Pemex tanto financiera como administrativamente, así como incrementar módicamente el papel del sector privado en la industria petrolera. Tales tendencias eran un buen augurio para la capacidad del país de modernizarse y prosperar, aunque lentamente.

Este trasfondo, sin duda, explica la excesiva confianza del gobierno federal mexicano de que se podía sostener la estabilidad macroeconómica una vez que irrumpió en el último trimestre de 2008 la crisis de las hipotecas de alto riesgo en Estados Unidos, que causó un fuerte golpe en los mercados financieros de ese país y los europeos y que se ha expresado en un problema de liquidez y solvencia que ha afectado el funcionamiento de los mercados de crédito a nivel global. Ante esta crisis, las respuestas de las autoridades de las economías desarrolladas, con diferentes matices, se han centrado en proporcionar liquidez y recapitalizar a las instituciones financieras que lo requieran. Sin embargo, a pesar de los enormes esfuerzos realizados, la volatilidad sigue dominando ante la incertidumbre respecto a la duración e intensidad de la crisis financiera, por una parte, y en lo relativo a los efectos operativos de las medidas adoptadas y a la distribución de los costos de éstas entre los diferentes agentes económicos. De hecho, pese a los esfuerzos mencionados, la situación derivó en una recesión que algunos analistas comparan a la que se disparó con la Gran Depresión en la década de 1930 del siglo pasado y que se ha propagado al resto del planeta con una rapidez y profundidad sin parangón en la historia reciente.

Ante esta situación, las llamadas economías emergentes, entre las que se encuentran México y muchos países de América Latina y el Caribe, parecían estar bien blindadas financieramente contra el efecto de contagio de

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

la recesión del mercado estadounidense y de otros países desarrollados, por lo menos hasta el último trimestre de 2008, cuando se hicieron evidentes los signos de una profunda recesión en todo el hemisferio occidental, al igual que en el resto del globo terráqueo. Para enfrentar la inestabilidad financiera y la recesión económica, los gobiernos latinoamericanos —al igual que los de la mayoría de otras latitudes— han anunciado diversas medidas anticíclicas.

En el caso de México, dado nuestro historial de haber atravesado varias crisis económicas desde 1982, y la confianza que generaba la solidez macroeconómica alcanzada durante los últimos años, las primeras reacciones a la recesión mundial fueron de mucho menor asombro y, de hecho, durante varios meses funcionarios del gobierno mexicano alardearon que el país estaba blindado contra la crisis económica mundial. Esta confianza, además, se fundamentó en medidas que el gobierno federal adoptó previendo el deterioro de los precios del petróleo como fueron las coberturas financieras que permitieron financiar buena parte de la caída de dichos precios en 2009, aunque no fueron suficientes para prevenir efectos negativos sobre las finanzas públicas.

Sin embargo, conforme se mostraron los efectos de la turbulencia financiera y económica mundial, tales como un menor acceso al financiamiento externo, tasas de interés más elevadas, golpes a la bolsa mexicana por las tendencias mundiales, reorientación de capitales hacia destinos y activos más seguros, así como menores exportaciones, niveles de inversión extranjera directa y envíos de remesas de emigrantes, el gobierno federal y los gobiernos de los estados han adoptado diversas medidas dirigidas a aliviar los peores efectos de la crisis.[18]

Así, en 2009, el gobierno federal anunció diversos programas que incluyen medidas como una congelación de los precios de la gasolina, subsidios a las industrias exportadoras que enfrentan ceses de la producción, aumentos en los créditos agrícolas, permisos a los trabajadores desempleados de retirar efectivo de sus cuentas privatizadas con una promesa de aportaciones

[18] De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), en noviembre de 2009 la tasa de desocupación fue de 5.6% lo que implicaba un total de 2.5 millones de personas desocupadas (INEGI, 2009). Asimismo, desde el otoño de 2008, el valor del peso en relación con el dólar ha caído 50% y han sido necesarias varias intervenciones del Banco de México para evitar una caída mayor. De acuerdo con diversos reportajes, la economía mexicana en 2009 decreció 6.8 % y superó la tasa de decrecimiento de 1995 (*Reforma*, 2010).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

adicionales del gobierno para compensar dichos retiros y una ampliación de la cobertura hospitalaria gubernamental a los trabajadores sin empleo.

El gobierno, además, anunció un programa de creación de infraestructura que contará con un monto de 210 000 millones de pesos. También abrió dos líneas de crédito para apoyar a las empresas por un total de 90 mmdp, aunque para algunos analistas ésta es una cifra pequeña para los recursos que requerirán las empresas (Ramírez de la O, 2009). También en virtud de que creció la cartera hipotecaria vencida, el gobierno ha solicitado diversos créditos externos del FMI y del BID para apoyar diversos sectores de la economía.

Todas estas acciones son medidas sensibles para enfrentar la crisis. No obstante, a final de cuentas, un factor que será determinante para la suerte del país en la crisis es el financiamiento del déficit de cuenta corriente en el mediano y largo plazos. Lo anterior, en virtud de que un poco más de una tercera parte de la actividad económica del país depende del mercado externo y 80% de las ventas al exterior depende del mercado estadounidense. Como se señaló antes, nuestras exportaciones hacia aquel país han caído considerablemente y sólo en el último trimestre de 2009 empezaron a recuperarse, pero la pérdida anual de ingresos por exportaciones se calcula que llegue a sumar 84 mmdd. Si a esto se suma la disminución de los ingresos por remesas, con un retroceso de 15% en el año y de IED por un monto de 14%, el panorama se torna desalentador. En 2008, el déficit en cuenta corriente se disparó a un acumulado de 15.888 mmdd, el monto más elevado desde 2002. En cambio, en 2009 el déficit en cuenta corriente hasta el tercer trimestre del año sumó 6 243 millones de dólares, suma considerablemente más baja al año anterior, resultado de una disminución en las importaciones (Banco de México, 2009a).

Por otra parte, las autoridades del Banco de México y de la Secretaría de Hacienda sostienen que México cuenta con un elevado volumen de reservas internacionales por 90 993.6 millones de dólares al 8 de enero de este año (Banco de México, 2009b). También, de acuerdo con declaraciones de funcionarios de la Secretaría de Hacienda, el sector público tiene pocos vencimientos de deuda externa que han sido cubiertos con emisiones recientes y se sigue contando con la línea abierta con la Reserva Federal de Estados Unidos, por casi 31 mmdd para apoyar el deterioro del financiamiento en moneda extranjera (*El Semanario*, 2009).

Sea como fuere, el déficit de cuenta corriente no podrá ser mayor que los recursos disponibles para financiarlo y existen cuatro maneras de ata-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

carlo. El primero es financiar una parte del déficit mediante la utilización de las reservas internacionales.[19] Segundo, nos podemos apretar el cinturón voluntariamente: la caída del consumo e inversión producto del menor crédito, de mayor desempleo y de perspectivas económicas negativas se traduce en menores importaciones. Tercero, podemos apretarnos el cinturón involuntariamente mediante una devaluación: la depreciación real del peso disminuye el valor de los activos y el ingreso de los mexicanos y, por tanto, el consumo y la inversión. Cuarto, podemos mejorar el perfil de riesgo de la economía para atraer más inversión, financiar el déficit de cuenta corriente y propiciar un menor ajuste al consumo, inversión y PIB.

A final de cuentas, el ajuste al déficit de cuenta corriente se tendrá que dar por una combinación de estos cuatro elementos y el que se llegue a provocar o no un desastre dependerá de las políticas que se tomen. El ideal, sin duda, sería mejorar el perfil de riesgo para hacer al país verdaderamente atractivo y minimizar el ajuste al consumo, inversión, empleo y PIB, pero para mejorar el perfil de riesgo tendremos que tener claridad de rumbo y políticas públicas consistentes que preserven la estabilidad macroeconómica. También será importante no exacerbar los problemas de balanzas de pagos y la oferta monetaria en aras de evitar una crisis ineludible. Es más, sería recomendable que el gobierno redujera su gasto de poco impacto que, de acuerdo con algunos economistas, llega a 10% de su presupuesto bruto y lo reasigne a proyectos que ayuden a crear empleos (Ramírez de la O, 2009).

Sin duda, también será importante realizar progresos concretos y tangibles en el riesgo de seguridad: secuestros, extorsiones, imperio de la ley e igualmente habrá que impulsar las reformas necesarias para hacernos más competitivos. Estas reformas deberán darse tanto en el ámbito interno como en nuestra política internacional y, en particular, respecto a nuestras relaciones económicas internacionales tanto con nuestros socios del TLCAN como con el resto del mundo. En el ámbito interno, necesitamos llevar a cabo reformas complementarias dirigidas a mejorar la eficiencia, calidad y cantidad de los servicios de infraestructura, los cuales incluyen servicios a negocios, la energía, la infraestructura relativa al transporte, la cual incluye transporte terrestre, los puertos, los aeropuertos y las telecomunicaciones. En virtud de que proveen insumos para toda la economía, estos sectores

[19] Esto ya se ha venido haciendo desde finales del año pasado y recientemente el gobierno anunció que utilizaría 19 mmdd para financiarlo.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

son de primordial importancia para el desempeño global y la competitividad de la economía mexicana.[20]

LOS RETOS FUTUROS EN LAS RELACIONES COMERCIALES CON ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ

México enfrenta importantes desafíos que deben atacarse en el futuro próximo si ha de recuperar un crecimiento económico sostenido y robusto. México debe crecer en un nivel de 6 a 7% a fin de recuperar el empleo perdido y crear nuevo. Este rápido crecimiento tendrá que ser financiado al elevar las exportaciones y con una tasa de ahorro interno más alta. Dado el papel que los mercados norteamericanos, en particular el estadounidense, desempeñan para la economía de México y en especial su industria, las exportaciones mexicanas tendrán que mantener, incrementar y consolidar su presencia en los mercados canadiense y estadounidense.

Desde luego, esta meta representa un reto significativo en especial hoy que las exportaciones mexicanas están siendo desplazadas de importantes sectores de los mercados canadiense y estadounidense por los productos chinos, más competitivos, y, cosa más importante, hoy que el acceso al mercado estadounidense no está garantizado dadas las preocupaciones de seguridad que se han vuelto prevalecientes en Estados Unidos tras los sucesos del 11 de septiembre. En efecto, estos ataques añadieron una nueva dimensión al proyecto del TLCAN. Si las fronteras económicas han sido desmanteladas en gran medida bajo la bandera del libre comercio, de pronto las fronteras de seguridad se volvieron más sensibles. Tras el 11 de septiembre, Estados Unidos adoptó una serie de medidas en sus fronteras norte y sur, como la instauración de una alerta de alto nivel e inspecciones permanentes e intensas que provocaron trastornos en el tráfico comercial que duraron varias semanas, con la concomitante crisis entre los manufactureros para sus entregas a tiempo, en especial las compañías automovilísticas, y un derrumbe de las ventas transfronterizas al menudeo y del turismo. Este nivel de alerta se reintrodujo justo antes de que Estados Unidos iniciara su invasión de Iraq, cosa que provocó un trastorno similar en los flujos de intercambios transfronterizos.

[20] La OCDE estima que la tasa de crecimiento de México podría incrementarse hasta 6% con mejoras en la infraestructura y en la educación.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

A fin de prevenir futuros trastornos del comercio transfronterizo, los tres países negociaron acuerdos sobre fronteras inteligentes, cuya finalidad es asegurar la infraestructura y el tránsito de personas y bienes en las fronteras norteamericanas (U.S. Department of State, 2001; 2002). Más recientemente, los tres países negociaron la ASPAN la cual, con la llegada del nuevo gobierno estadounidense, ha sido transformada en la denominada Cumbre de Líderes de América del Norte cuyo objetivo es desembarazarse de un conjunto de políticas y medidas que estorban los flujos de comercio e inversión, así como engorrosas reglas de origen, complejos procedimientos antidumping, pesados requisitos regulatorios y otras medidas restrictivas, además de establecer una nueva logística portuaria y ferroviaria en la región de América del Norte.

Hasta la fecha, sin embargo, no se ha logrado mucho para superar los trastornos que aquejan el comercio transfronterizo y en el resto de este trabajo se plantea una fórmula para asegurar una frontera abierta para los bienes y servicios legítimos y para llevar adelante la facilitación del comercio pero que, al mismo tiempo, satisfaga las preocupaciones de seguridad que se han impuesto en Estados Unidos desde el 11 de septiembre.

Hacia un nuevo modelo de gestión administrativa de la frontera

A fin de entender la importancia de negociar un nuevo modelo de gestión de la frontera México-Estados Unidos, conviene destacar el papel del comercio terrestre en las relaciones entre los dos países.

Mencionamos antes que el comercio bilateral entre México y Estados Unidos se ha cuadriplicado desde que entró en vigor el TLCAN, al pasar de 85 mmdd a 334 mmdd en 2008, es decir, un incremento de 292%. Nuestras exportaciones a ese país se incrementaron de 39.9 mmdd en 1993 a 198.3 mmdd en esos mismos años. Por su parte, 80% de las exportaciones arriba a la frontera por camión y, no obstante que existen 25 puertos de entrada y salida entre México y Estados Unidos, únicamente 10 de estos puertos procesaron 97% del flujo de transporte en 2006 (Colef, 2008).

Es natural que por el enorme volumen de tráfico y particularmente por lo concentrado que están estos flujos en un número limitado de puertos de entrada, se ocasione una serie de cuellos de botella e ineficiencias que no sólo tienen un costo económico sino también un gran efecto negativo en la

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

competitividad de las empresas, así como en las economías locales, en las estatales y en la nacional. Esto resulta especialmente cierto cuando se tiene en cuenta que, en su mayor parte, la tasa de inversión en infraestructura fronteriza no se ha mantenido al mismo nivel que la tasa de crecimiento del flujo comercial y de número de personas, lo que ha propiciado largas esperas y retrasos que se han ido agudizando a lo largo de los años, en especial desde los ataques terroristas a Estados Unidos que llevaron a establecer medidas extras de seguridad.[21] Algunos autores han calculado que el cruce de la frontera puede llevar entre siete y 17 horas, y los costos de la espera y del proceso de cruce pueden llegar a significar entre 10 y 20% de los costos totales del transporte (Haralambides y London-Kent, 2004).

El TLCAN incluye provisiones para asegurar un cruce rápido y sin retrasos de la frontera por parte del autotransporte mexicano, sin embargo, Estados Unidos se ha negado a cumplirlas y alega la falta de seguridad de los camiones mexicanos. La prohibición ha significado que el movimiento de carga a través de la frontera sigue requiriendo ineficientes movimientos y transferencias de la carga. Cabe reconocer que los dos países, luego de un largo proceso de negociación, acordaron llevar a cabo un programa piloto por un año, a partir del 4 de septiembre de 2007, el cual permitió que camiones de Estados Unidos y México circularan por las carreteras del otro país sin ninguna restricción, en cumplimiento del TLCAN. Según el Departamento de Transporte de Estados Unidos, desde la puesta en marcha del programa piloto, una veintena de compañías de camiones mexicanas operaron 61 transportes de éstos en las carreteras de este país. Del lado estadounidense, seis compañías participaron en el programa de demostración y operaron un total de 46 camiones.

De acuerdo con las provisiones del programa piloto, se otorgarían hasta 100 autorizaciones a las compañías autotransportistas de cada país para operar en el territorio del otro participante, en forma recíproca, durante un año. Este programa se renovó para 2008, pero en marzo de 2009 el presidente Obama promulgó la ley de gastos del año fiscal 2009, una de cuyas disposiciones bloqueó los fondos federales para financiar el programa piloto de acceso a Estados Unidos de los camiones domiciliados en México.[22]

[21] Adicionalmente, la problemática se ha complicado por el hecho de que, hasta 2006, los autotransportistas mexicanos sólo podían cruzar la frontera hasta 25 millas, equivalentes a 40.23 kilómetros, dentro del territorio estadounidense.

[22] La promulgación de la legislación llevó a México a anunciar su decisión de aplicar medidas de represalia comercial contra productos estadounidenses hasta que hubiera una

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

De acuerdo con la OCDE, la remoción de los impedimentos al comercio transfronterizo permitiría un incremento muy importante del comercio y de la eficiencia del transporte, un ahorro importante en infraestructura y en contaminación y las ganancias en bienestar para México alcanzaron 1.8 mmdd (OCDE, 2007).

En suma, todo parecería indicar que al garantizar un flujo de comercio eficiente entre México y Estados Unidos no sólo se incrementaría la competitividad del sector de autotransporte, sino que sería de crucial importancia para toda la economía en su conjunto.

En virtud de lo anterior, es importante insistir en la restitución del programa piloto o uno similar, así como su extensión a más empresas a ambos lados de la frontera. Un programa de este tipo permitirá demostrar en la práctica que, en el plano comercial, el transporte carretero de puerta a puerta y sin maniobras intermedias en la frontera favorece los costos de los procesos del tránsito internacional de las mercancías de importación y exportación y sirve para aumentar la competitividad del país y el crecimiento de la economía y del empleo.

En el plano operativo, con este programa se adquirirá experiencia en la prestación del servicio de autotransporte transfronterizo, se aclararán los procedimientos de apertura y operación fronteriza y se facilitará a cada gobierno la evaluación objetiva del proyecto en su conjunto y de los autotransportistas en el cumplimiento de la reglamentación de cada país, con el acceso real y equitativo a los mercados. Asimismo, es importante informar a los transportistas mexicanos de la existencia del programa *Fast* y de la necesidad de registrarse al mismo, así como insistir y apoyar en la creación de más rutas de cruce rápido en la frontera.

Es importante anotar, por otra parte, que entre los factores estrictamente internos que han limitado la integración del transporte entre México y Estados Unidos destaca la insuficiencia de infraestructura pública en nuestro país, en particular el sistema de carreteras públicas, el cual enfrenta un importante deterioro y no se encuentra lo suficientemente desarrollado como para atender el flujo creciente de camiones de carga. En 2001, el gobierno destinó para infraestructura carretera poco más de 12 000 millo-

solución satisfactoria en el tema del transporte transfronterizo. La subsecretaria adjunta de Estado para Canadá, México y el TLCAN del gobierno de Estados Unidos reconoció recientemente la legitimidad de las acciones mexicanas y la necesidad de encontrar una solución a este problema, pero declaró que no esperaba que ésta se lograra antes de que la reforma de salud fuera aprobada por el Congreso de Estados Unidos (CNN, 2009).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

nes de pesos, de los cuales sólo 4% se destinó a la red de autopistas; de ese porcentaje, 3.2% fue para mantenimiento y 0.8% para ampliación y modernización de las ya construidas (SCT, 2005).

En virtud de lo anterior, a fin de que el comercio entre Estados Unidos y México se incremente, es necesario comprometer sumas importantes de inversión pública en nuestro país para desarrollar corredores sur-norte con carreteras de altas especificaciones de cuatro carriles que cobren un peaje razonable para que así no se encarezca la tarifa del transporte de carga. Es importante que el nuevo Fondo Nacional de Infraestructura, en el cual se contempla la inversión en carreteras, tenga en cuenta esta recomendación.[23]

Asimismo, se debe iniciar una campaña de capacitación sobre normas de seguridad a los autotransportistas mexicanos y aplicar exámenes periódicos a los operadores; además, las normas de seguridad deberán de homologarse a los estándares vigentes en Estados Unidos.

Finalmente, es importante reconocer que hasta el 11 de septiembre la finalidad de las inspecciones fronterizas era descubrir actividades de contrabando (en especial narcóticos) y ofrecer seguridad contra mercancías peligrosas. Los atentados han añadido una nueva preocupación, a saber, un potencial ataque terrorista que sería perpetrado por un terrorista entrenado y armado con dispositivos biológicos o nucleares que se introduzca a Estados Unidos desde Tijuana o Vancouver o cualquier otro puerto de entrada.

Ya hemos mencionado que a fin de prevenir esta posibilidad, Canadá y México negociaron con Estados Unidos los denominados acuerdos de Fronteras Inteligentes. Dichos acuerdos toman en cuenta diferentes medidas útiles para resolver la nueva problemática planteada por los congestionamientos y la potencial amenaza terrorista.

[23] También es crucial establecer programas de modernización del sector de autotransporte, sobre todo de los pequeños propietarios, mediante un esquema de apoyo financiero similar al que en años recientes estableció la Cámara Nacional del Autotransporte de Carga (Canacar) con recursos de Nafin para sus afiliados, pero en el que no califican los pequeños propietarios por no ser considerados sujetos de crédito (SCT, 2005). Igualmente, sería clave eliminar las restricciones a la participación de la IED en el sector del transporte. Es un hecho que por medio de las inversiones neutras que permite la LIE en su título V, artículo 18, un buen número de empresas de transporte en México se han beneficiado de inversiones conjuntas con IED y han modernizando sus flotas y ganado competitividad integrándose con el transporte de Estados Unidos (SCT, 2005). Es importante que el fenómeno de la canalización de IED se extienda a todo el sector y no sólo al sector de las grandes empresas a fin de asegurar que se elimine el abuso de poder que han empezado a imponer sobre el mercado.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Sin embargo, el problema con dichos programas es que no modifican los enfoques actuales a la inspección aduanera y no abordan el hecho de que tener que tratar con aspectos de seguridad exige un enfoque diferente.

Según Flynn (2000), se requiere de un total de tres inspectores que trabajen durante cinco horas continuas para inspeccionar meticulosamente un contenedor de 40 pies. Prácticamente, todo el tráfico de camiones entre México y Estados Unidos atraviesa por menos de 10 puertos de entrada, y éstos estaban totalmente congestionados incluso antes del 11 de septiembre. Simplemente no es factible ampliar los carriles de inspección y las áreas de espera en estos 10 puertos para afrontar adecuadamente las necesidades propias a las inspecciones de seguridad.

En virtud de lo anterior, Flynn recomienda un enfoque alternativo a la inspección fronteriza mediante el cual se podrían enfrentar de mejor manera las preocupaciones de seguridad y que al mismo tiempo facilite el comercio transfronterizo, a saber, el traslado de las inspecciones a un punto distante de la frontera, como son los puertos de revisión que se están construyendo en Guanajuato o en la ciudad de Kansas o, mejor aún, a las plantas en donde tiene su origen los envíos y asegurar una vigilancia continua desde el punto de origen al punto de destino. La práctica normal para la recaudación de aranceles y la aplicación de otras regulaciones económicas permiten que los envíos pasen la frontera y luego se proceda al despacho aduanero en el destino final. La seguridad, en comparación, deberá empezar en el punto de origen, antes que en el punto de destino.

Esto requerirá una gran cantidad de innovaciones de baja y de alta tecnologías: una seguridad comprobada que se encuentre incorporada a las líneas de producción, similar al ISO 9000; contenedores sellados y a prueba de manipulaciones; el rastreo continuo de los contenedores (utilizando el GPS) desde el origen a la frontera y al destino.

Los socios del TLCAN ya adoptan este enfoque para abordar lo relativo a las normas sanitarias de los productos agropecuarios —mediante el traslado de la actividad de inspección y de certificación a puntos alejados de la frontera, a las granjas y a las plantas en donde los productos agrícolas son cultivados y procesados. Inspectores estadounidenses de carne visitan de manera rutinaria las plantas empacadoras canadienses y las huertas mexicanas de aguacate. Los beneficios consisten en un viaje más rápido a través de la frontera —más un mejor cumplimiento con las normas. Después de todo, resulta más difícil inspeccionar un camión de contenedores empacados y refrigerados que un campo abierto o una planta de elaboración de alimentos. Lo que

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ya se ha logrado en los productos agropecuarios, sostengo, establece la meta para la inspección aduanal en otros segmentos del comercio de mercancías.

Estados Unidos y Canadá pusieron en ejecución un programa para inspeccionar, en puertos de entrada canadienses, envíos de contenedores con destino a Estados Unidos que llegan de Europa en Halifax y de Asia en Vancouver.[24] Esto representa apenas un comienzo, ya que el programa no se ocupa del volumen mucho más grande del tráfico procedente de las plantas en Canadá. Sin embargo, existe la tecnología para la inspección y la vigilancia desde el punto de origen hasta el punto de destino. Si bien es cierto que su puesta en práctica puede ser costosa, el mayor obstáculo es conseguir la aprobación política, de cada uno de los socios de América del Norte, para permitir la presencia de inspectores extranjeros de aduanas. Hasta que dicha aprobación se convierta en un hecho y se implementen nuevos sistemas, el libre comercio se verá empañado por la estrangulación de las fronteras que se ha ido incrementando desde el 11 de septiembre. Si México, Canadá y Estados Unidos aceptan implementar el nuevo enfoque de inspección, pronto será cosa del pasado la irritación de siempre de los importadores, así como de los exportadores, por el tema de las inspecciones aduanales (como una fuente de demoras o, peor, de soborno).

CONCLUSIONES

En este trabajo se analizaron cuáles son las perspectivas a corto y mediano plazos de una recuperación de la economía de América del Norte y, en particular, de la mexicana ante el nuevo escenario internacional y si el TLCAN todavía puede ser útil como un instrumento para propiciar dicha recuperación. Para responder esta cuestión se evaluó el papel del TLCAN, desde su puesta en vigor en 1994, a la luz de los objetivos para los que fue negociado, a saber, la promoción del comercio y la inversión, y la integración de un mercado regional. Se sostuvo la tesis de que la liberalización propiciada por el TLCAN ayudó a que México se convirtiera en un país exportador exitoso de productos manufacturados y un destino atractivo de IED, lo cual, a su vez, hizo importantes contribuciones a la recuperación

[24] Estados Unidos ha establecido programas similares con diversos países del mundo, particularmente en Asia, para inspeccionar en sus puertos los contenedores con destino a Estados Unidos. Véase el portal de Customs-Trade Partnership Against Terrorism (C-TPAT, 2009).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

financiera y al crecimiento económico de México en la segunda mitad de la década de 1990 y sirvió como soporte del crecimiento y la estabilidad económica que imperó en el país en los primeros ocho años del siglo XXI.

En el trabajo se exploraron, además, las limitaciones del TLCAN, ya que pese al éxito comercial y de inversiones, el TLCAN no ha implicado que todos en América del Norte hayan prosperado. En México, en particular, nos vimos devastados por la crisis del peso de 1994-1995, pero se arguyó que esta crisis no podía ser atribuida al TLCAN, sino a eventos políticos infortunados y a un mal manejo de la política monetaria del país. Se destacó además que el TLCAN ayudó a que esta crisis se superara rápidamente, pero que ha sido insuficiente para propiciar un crecimiento sólido de la economía que permitiera la creación de los empleos que requiere el país y que esta falta de crecimiento se debe a la ausencia de reformas internas importantes que se necesitan con urgencia a fin de encarar los problemas estructurales de la economía mexicana.

El trabajo analiza igualmente las oportunidades y dilemas de política que encara México en sus relaciones con Estados Unidos en el ámbito comercial en la parte final de la primera década del siglo XXI. Se destacó que los acontecimientos del 11 de septiembre han obligado a México a buscar una relación económica y de seguridad más cercana con Estados Unidos la cual se propone prevenir los cerrojos de la frontera como ocurrió tras el 11 de septiembre y que este nuevo entorno obliga al país a negociar con Estados Unidos una nueva fórmula de administración de la frontera que permita asegurar un tránsito rápido y eficiente del comercio trilateral pero que, al mismo tiempo, satisfaga las preocupaciones de seguridad que preocupan a Estados Unidos desde el 11 de septiembre.

REFERENCIAS

AMIA, 2010. Estadísticas. México, Asociación Mexicana de la Industria Automotriz, en <*http://www.amia.com.mx/*>.

Banco de México, 2009a. Estadísticas, en <*http://www.banxico.org.mx/tipo/estadisticas/index.html*>.

Banco de México, 2009b. Principales indicadores, en <*http://www.banxico.org.mx/*>.

Bancomext, 2009. *Boletín de prensa*. México, Banco Nacional de Comercio Exterior, 2 de junio.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Bueno, G., 1987. La política de comercio y desarrollo de México en el contexto de las relaciones económicas norteamericanas, en *Medio siglo de financiamiento y promoción del comercio exterior de México*, II. Ensayos conmemorativos. México, Banco Nacional de Comercio Exterior-El Colegio de México.

Carrillo, J., 2007. Relocation from the USA, work models and industrial development in the Mexican maquiladoras. Ponencia presentada en el taller High and Low-Wage Countries in Production Networks of the Automotive Industry. Relocation, Development Opportunities, and Consequences for Work and Employment. Berlín, WZB, Social Science Research Center, 29 y 30 de noviembre.

CNIV, 2008. *Información estadística. Presentación de la situación actual*. México, Cámara Nacional de la Industria del Vestido, diciembre.

CNN, 2009. CNN *Expansión*, 13 de noviembre.

Colef, 2008. *Estudio de puertos de entrada México-Estados Unidos: análisis de capacidades y recomendaciones para incrementar la eficiencia. Resumen ejecutivo*. México, El Colegio de la Frontera Norte.

C-TPAT, 2009. Portal de Customs-Trade Partnership against Terrorism, en <*http://www.cbp.gov/xp/cgov/trade/cargo_security/ctpat/what_ctpat/ctpat_overview.xml*>.

Díaz, U., 2009. Gana mezclilla de México en EU, *Reforma*, 14 de julio.

El Semanario, 2009. **4** (223), 5 a 11 de marzo.

Espinoza, J.E. y P. Noyola, 1997. Emerging patterns in Mexico-US Trade, en B. Bosworth, *et al*., *Coming Together? Mexico-US Relations*. Washington D.C., Brookings Institution, pp. 25-58.

Flynn, S., 2000. Beyond border control, *Foreign Affairs* **79** (6): 57-68.

Goodrich, B., 2002. *The Effects of Trade Liberalization on North American Trade*. Washington, D.C., Institute for International Economics.

Haber, S., *et al*., 2008. The second Mexican revolution. Economic, political, and social change since 1980, en *Mexico since 1980*. Cambridge University Press, pp. 1-19.

Haralambides, M.P., y P. London-Kent, 2004. Supply chain bottlenecks: Border crossing inefficiencies between Mexico and the United States, *International Journal of Transport Economics* **31** (2): 171-183.

Heath, J., 1998. The impact of Mexico's trade liberalization: Jobs, productivity, and structural change, en C. Wise (comp.), *The Post-NAFTA Political Economy. Mexico and the Western Hemisphere*. Pensilvania, The Pennsylvania State University Press, pp. 171-200.

Hufbauer, G., y J. Schott, 1993. *NAFTA: An Assessment*. Washington, D.C., Institute for International Economics.

INA, 2010. Estudios económicos. México, Coordinadora de Estudios Económicos, Industria Nacional de Autopartes, en <*http://www.ina.org.mx/*>.

Industry Canada, 2009. Trade Data Online, en <*http://www.ic.gc.ca/eic/site/ic1.nsf/eng/h_00081.html*>.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Johnson, P. Marc., y A. Beaulieu, 1996. *The Environment and* NAFTA. *Understanding and Implementing the New Continental Law.* Washington, D.C., Island Press.

Kirton, J., 1998. The impact of environmental regulation on the North American auto industry since NAFTA, en S. Weintraub y C. Sands (eds.), *The North American Auto Industry under* NAFTA. Washington, D.C., CSIS, pp. 184-219.

KPMG, 2008. *Competitive Alternatives 2008*, en *<http://www.kpmg.com.mx/publicaciones/prensa/comunicados/Competitive%20Alternatives%202008%20Edition.pdf>*.

Krueger, A., 1999. Trade creation and trade diversion under NAFTA. NBER Working Paper 7429, Cambridge, National Bureau of Economic Resarch.

Lederman, D., W. Maloney y L. Serven, 2003. *Lessons from* NAFTA *for Latin America and the Caribbean Countries: A Summary of Research Findings*. Banco Mundial, diciembre, en *<http://lnweb90.worldbank.org/CAW/Cawdoclib.nsf/0/BC1B10FC17938F3B85256C5E00691B00/$file/NAFTA+Introduction+_Executive+Summary_+P077128.pdf>*.

McCallum, J., 2000. Two cheers for the FTA: Ten-year review of the Canada-U.S. Free Trade Agreement, en I.L. MacDonald (ed.), *Free Trade: Risks and Rewards.* Montreal, McGill-Queen's University Press, pp. 259-274.

Mexico Now, 2008. *Mexico's Aeronautical Industry. The Growth Phase* **6** (36): septiembre-octubre.

Mexico Watch, 2007. *Rationalizing Logistic Costs in Mexico* **5** (27): marzo-abril.

Naim, M., y S. Edwards, 1997. *Mexico 1994: Anatomy of an Emerging Market Crash.* Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace.

OCDE, 2000. Estadísticas, en *<http://www.oecd.org/document/58/0,3343,es_36288966_36288678_36415354_1_1_1_1,00.html>*.

OCDE, 2007. *Economic Surveys: Mexico*, 2007 (18), septiembre.

Ojeda, M., 1986. *El surgimiento de una política exterior activa.* México, Secretaría de Educación Pública.

OMC, 1997. *Trade Policy Review*, *Mexico*. Ginebra, Organización Mundial de Comercio.

OMC, 2008. *Trade Policy Review*, *Mexico*. Ginebra, Organización Mundial de Comercio.

Promexico, Inversión y Comercio, 2009. Portal de Promexico, en *<http://www.promexico.gob.mx/wb/Promexico/automotriz>*.

Ramírez de la O, R., 2009. ¿Hacia un cambio de modelo económico en México?, *Le Monde Diplomatique* (5): enero.

Reforma, 2010. Sección Negocios, enero 5, p. 4.

Salinas, C., 2008. *La década perdida.* México, Debate.

Schwanen, D., 1997. *El impacto de la creciente integración comercial en el continente, inversiones y empleos en Canadá*. Toronto, C.D. Howe Institute.

SCT, 2005. *Problemas en la integración del autotransporte de carga entre México y Estados Unidos*. México, Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Secofi, 2001. Dirección General de Inversión Extranjera. México, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Secretaría de Economía, 2006. El TLCAN y la industria manufacturera, en <*http://www.economia.gob.mx*>.

Secretaría de Economía, 2009a. Estadísticas de comercio internacional, en <*http://www.economia.gob.mx/?P=5400*>.

Secretaría de Economía, 2009b. Reporteador de los flujos de inversión extranjera directa en México. México, Dirección de General Inversión Extranjera, en <*http://www.si-rnie.economia.gob.mx/cgi-bin/repie.sh/reportes/selperiodo*>.

Smith, G., y E. Malkin, 1998. Remaking Mexico, *Business Week*, en <*http://www.businessweek.com/datedtoc/1998/981221.htm*>.

STPS, 2008. *Boletín*. México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, abril.

Trade Stats Express, 2009. National Trade Data, en <*http://tse.export.gov/NTDHome.aspx?UniqueURL=wt0usd3zcalbas455bmegmnk-2010-4-26-18-17-50*>.

US Census Bureau. 2009. Foreign Trade Statistics, en <*http://www.census.gov/foreign-trade/data/index.html* >.

US Department of State-Office of the Press Secretary. 2001. Smart Border: 22 Point Agreement-U.S.-Mexico Border Partnership Action Plan. Fact Sheet. Washington, D.C., The White House, en <*http://www.state.gov/p/wha/rls/fs/8909.htm*>.

US Department of State. 2002. Smart Border: Twenty-Two Point Agreement-U.S.-Mexico Border Partnership Action Plan, en <*http://www.state.gov/p/wha/rls/fs/8909.htm*>.

US Executive. 1997. NAFTA *Three Year Report*. Washington, D.C., julio.

Vega Cánovas, G., 2010. *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Visión retrospectiva y retos a futuro*. México, El Colegio de México.

Villarreal, R., 1976. *El desequilibrio externo en la industrialización de México: 1929-1975*. México, Fondo de Cultura Económica.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

12
MÉXICO Y EUROPA: UNA RELACIÓN CENTENARIA QUE TRASCIENDE LA ECONOMÍA Y EL COMERCIO

*Francisco Gil Villegas**

CONTENIDO

Introducción 464
Las dimensiones económica y política 464
Antecedentes del Tratado de 2000 entre México y la Unión Europea 467
El problema del déficit comercial de México con la Unión Europea 469
Las cláusulas sobre democracia y derechos humanos 470
Una paulatina liberalización comercial 471
El esquema institucional para la negociación del tratado 472
Trato singularizado para México 473
Directivas de acción del nuevo acuerdo con la Unión Europea 476
La dimensión cultural 481
Referencias 487

* Profesor-investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México: <*fgil@colmex.mx*>.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

INTRODUCCIÓN

En vísperas de celebrarse en 1992 el quinto centenario del encuentro de Europa y América, Wolf Grabendorff señalaba que las relaciones entre Europa y América Latina deberían basarse en una "política sin ilusiones", una política que abordara con realismo las enormes dificultades para mejorar e incrementar las relaciones comerciales y económicas entre ambas regiones, dado que el panorama no se veía en ese entonces demasiado promisorio en términos económicos a pesar de la fervorosa preparación de discursos y encuentros diplomáticos para la celebración del "encuentro de dos mundos". Grabendorff advertía que de no hacerse así y de no esforzarse la Comunidad Europea por "restructurar rápidamente y asegurar políticamente los demás planos de la relación con América Latina" se corría el riesgo de que a partir de 1992 sólo pudiera celebrarse la dimensión histórica y cultural de dicha relación (Grabendorff, 1987: 645-654).

La década de los noventa arrojó, no obstante, espléndidos resultados en lo referente a tratados comerciales entre ambas regiones, especialmente en el caso de México a partir de la firma y ratificación de su acuerdo global con la Unión Europea (UE), y por ello en las últimas dos décadas ha habido una especial atención en lo que respecta a los renglones comercial y económico, sin reparar en que la "dimensión histórica y cultural" de dicha relación puede ser tan o incluso más valiosa e importante que la dimensión comercial y económica, especialmente ahora que en México se reflexiona sobre el significado del bicentenario de su Independencia y el centenario de su Revolución. En esta contribución abordaremos ambas dimensiones con un especial énfasis en la segunda.

LAS DIMENSIONES ECONÓMICA Y POLÍTICA

El 25 de noviembre de 1999, los principales diarios de la prensa mexicana dedicaron sus titulares de primera plana a la noticia que daba por concluidas las negociaciones para firmar el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Unión Europea (*El Universal*, 1999; *La Crónica*, 1999b). Ahí se anunciaba que quedaban por delante las tareas para conseguir su ratificación definitiva, pero que se esperaba su entrada en vigor para el 1 de julio de 2000 con el objetivo de

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

conseguir la plena liberalización comercial para ambas regiones en 2007, con excepción de algunos sectores como el agropecuario, cuya apertura no concluiría sino hasta el año 2010.

La buena nueva fue recibida con beneplácito por parte de diversos sectores de la iniciativa privada mexicana, pues entre las potencialidades anunciadas sobresalía la de poder ingresar a un mercado europeo de 350 millones de personas con un poder adquisitivo cercano a los 7 000 millones de dólares y en el que 95% de las exportaciones mexicanas gozaría de un trato especial. Sin embargo, en México quedaba también por delante un competido año electoral, de cuyo comportamiento dependía la aprobación de algunos países europeos para ratificar de manera definitiva el acuerdo. Para el 1 de julio de 2000, en vísperas de los comicios que decidirían el futuro político de México, el acuerdo ya había sido ratificado por casi todos sus miembros, pero los representantes italianos condicionaron su aprobación a los resultados electorales del 2 de julio. Ante los resultados de los mismos, el parlamentario italiano Rocco Buttiglione, quien participó como observador en los comicios mexicanos, anunció el 3 de julio que la ratificación definitiva del tratado por parte de su país sería ya una mera cuestión de trámite, en virtud de los satisfactorios resultados obtenidos y en donde la aplicación de la "cláusula democrática" del acuerdo ya no sería la predominante para el futuro de las nuevas relaciones entre México y los países miembros de la Unión Europea (*El Economista*, 2000).

Por su parte, la Comisión Europea felicitó ese mismo día a Vicente Fox por su triunfo electoral y "a todos los mexicanos por su madurez política", con lo cual, las fases del acuerdo quedaron programadas según su arranque formal el 1 de julio de 2000.

Ahora bien, si en esas circunstancias y mediante esos resultados el gran proyecto de la política exterior del gobierno del presidente Ernesto Zedillo llegaba a un exitoso final, conviene recapitular las diversas dificultades y obstáculos que, primero en su negociación y después en su ratificación definitiva, debió afrontar la conclusión de semejante proyecto.

Tanto la crisis de la economía mexicana, detonada a partir de diciembre de 1994, como el desencanto parcial que trajo aparejado consigo la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) durante 1995, alentaron una renovada esperanza de que la opción europea representaría una alternativa para contrarrestar la enorme concentración de las relaciones económicas de México con Estados Unidos. La gira del presi-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

dente Ernesto Zedillo por Europa en febrero de 1996 propició un nuevo acuerdo de cooperación entre México y la Unión Europea. Desde ese entonces, la UE se ubicaba ya en el segundo lugar de prioridades de la política exterior de México, en lo referente a cuestiones de cooperación comercial, económica y tecnológica.

Dentro de los factores específicos que determinaron la ubicación de la UE en el segundo lugar de prioridades para la política exterior de México sobresalen las cifras de comercio e inversión: casi 20% del total de la inversión extranjera acumulada en México ha provenido tradicionalmente de Europa, y hasta 1992 el comercio de México con la Unión Europea se había mantenido en alrededor de 14% del comercio total de México con el mundo, aunque esa cifra porcentual descendiera en 1994 y 1995 como consecuencia de la entrada en vigor del TLCAN, a 12 y 11%, respectivamente. Las proyecciones para 1997 apuntaban a 10% de intercambio con Europa, conforme aumentaba la concentración del intercambio comercial con Estados Unidos y Canadá, pero al iniciarse el año 2000, tal porcentaje ya se había reducido a un mero 6%. Estas cifras porcentuales *no reflejaban*, sin embargo, el incremento de volúmenes totales de intercambio comercial que se realiza con las diversas regiones del mundo; 10% del intercambio comercial con Europa en 1996 incluía, por ejemplo, un volumen absoluto de millones de dólares mayor al 14% de 1990.[1] De cualquier modo, tanto en comercio como en inversión, la Unión Europea ya era desde ese entonces el segundo socio de México por encima de Japón y América Latina. Para la Unión Europea, México ocupaba el lugar 31 de sus intercambios comerciales con el mundo, pero para México la Unión Europea ha constituido siempre su segundo socio comercial y su segunda fuente de inversión extranjera directa (IED).[2]

La concentración del comercio con Estados Unidos y Canadá aumentó de manera constante a partir de la entrada en vigor del TLCAN, el 1 de enero de 1994, y así la cifra conjunta de la concentración del intercambio comercial de México en el TLCAN llegó a más de 80% en 1998. En las cifras de inversión extranjera acumulada, la proporción de Estados Unidos se mantuvo en un poco más de 65%, la de los países miembros de la Unión Europea en 20% y la de Japón en 5 por ciento.

[1] Cálculos específicos al respecto se encuentran, por ejemplo, en Rosenzweig, 1994.
[2] El cálculo de estas ubicaciones se basa en Comisión Europea, 1995: 3.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ANTECEDENTES DEL TRATADO DE 2000 ENTRE MÉXICO Y LA UNIÓN EUROPEA

La relación institucional entre México y la Comunidad Europea se remonta a 1960, cuando se acreditó una misión especial de México ante la Comunidad Económica Europea (CEE). Quince años después, en septiembre de 1975, México concluyó un "acuerdo de segunda generación" con la CEE, mismo que ya no quedaba circunscrito a aspectos meramente comerciales, y establecía un Comité Mixto, formado por representantes de México y la Comunidad Europea, para supervisar el funcionamiento del acuerdo y formular recomendaciones para el buen desempeño del mismo. Entre 1975 y 1989 el Comité Mixto de la Comunidad Europea y México se reunió en ocho ocasiones: 1] diciembre de 1975 en Bruselas; 2] noviembre de 1978 en la Ciudad de México; 3] noviembre de 1979 en la Ciudad de México; 4] noviembre de 1983 en Bruselas; 5] diciembre de 1984 en la Ciudad de México; 6] noviembre de 1985 en Bruselas; 7] febrero de 1987 en la Ciudad de México, y 8] julio de 1989 en Bruselas.

El 1 de noviembre de 1991 entró en vigor el Acuerdo Marco de Cooperación entre la Comunidad Europea y México, mismo que incluyó una cláusula evolutiva que lo caracterizaba como el acuerdo más amplio suscrito, hasta ese entonces, por la Comunidad Europea con algún país latinoamericano. La Comisión Mixta, establecida por el Acuerdo Marco de 1991, funcionó básicamente para impulsar negociaciones orientadas al acceso y apertura de mercados. Durante la segunda reunión de esa Comisión Mixta, celebrada en Bruselas a finales de 1994, se agilizaron las negociaciones para reducir aranceles mediante la creación de una subcomisión de asuntos comerciales. No obstante, el éxito del funcionamiento innovador del Acuerdo Marco de cooperación con Europa fue limitado en la medida en que las negociaciones para impulsar el TLCAN en 1992 y 1993 opacaron cualquier otro esquema de cooperación comercial suscrito por México.

La renovación de una estrategia de cooperación con la Unión Europea, mediante la negociación de un nuevo acuerdo de cooperación, fue el logro más importante de la gira de trabajo emprendida por el presidente Zedillo en Europa a principios de 1996. El preámbulo para concebir un acuerdo más ambicioso de cooperación con la Unión Europea que el Acuerdo Marco de 1991 se dio en la visita de Zedillo al Reino Unido, el 29 de enero de 1996, cuando se concretó el Plan Conjunto de Acción Reino Unido-México para reforzar la cooperación bilateral. De hecho, la principal fuente de apoyo para que la Unión Europea considerara la negociación de un acuerdo de

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

esa índole con México provino de España y de Reino Unido, ante una mayor cautela y escepticismo por parte de Francia, Portugal e Italia que llevó a la Unión Europea, a fines de febrero de 1996, a postergar para mayo de ese año la negociación de ese acuerdo ante la falta de consenso entre sus 15 miembros. Algunos de los más reticentes consideraban que el acuerdo debería operar por "fases" y que no convenía avanzar tan rápido en ese tipo de acuerdos con países ajenos al ámbito europeo.[3]

De cualquier modo, la estrategia del gobierno mexicano para la ampliación de los cauces de cooperación con la Unión Europea ya estaba en marcha, y contaba con el apoyo de dos grandes aliados: España y Reino Unido. Para ellos, la urgencia de concretar tal acuerdo provenía de la necesidad de defender sus inversiones y demás intereses ecónomicos y comerciales en México. "Según el gobierno español, aplazar un acuerdo con México, principal socio de la UE en Latinoamérica, significaría dejar el mercado latinoamericano en manos de empresas de Estados Unidos y Canadá y como zona exclusiva del TLCAN" (*Uno más Uno*, 1996a). Evidentemente, esto no era conveniente ni para México ni para la Unión Europea, pero tampoco convenía, de manera más específica, a los países europeos con importantes inversiones en México.

El 13 de mayo de 1996 el Consejo de Asuntos Generales de la Unión Europea aprobó el mandato de negociación para crear una zona de libre comercio con México en una sola fase, tal como lo habían planteado México, España y Reino Unido. El proyecto del acuerdo fue negociado con algunos obstáculos durante 1996 y 1997, pero finalmente se consiguió firmar el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Unión Europea y México, el 8 de diciembre de 1997, dos años y medio después de la suscripción de la Declaración Conjunta del 2 de mayo de 1995, mediante la cual ambas partes se comprometieron inicialmente a negociar un nuevo acuerdo, extraoficialmente identificado como de "quinta generación", porque sustituiría al Acuerdo Marco de 1991 para incluir los siguientes temas que rebasaban, con mucho, el aspecto estrictamente comercial: institucionalizar el diálogo político, incrementar y dar eficiencia a los programas de cooperación y liberalización recíproca de los intercambios, servicios e inversiones, y obtener acceso para México a programas comunitarios de ciencia y tecnología, tal y como los había obtenido ya Israel.

[3] Así fue registrada la decisión de la postergación de tal decisión en la prensa mexicana. Véase *Uno más Uno*, 1996.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

EL PROBLEMA DEL DÉFICIT COMERCIAL DE MÉXICO CON LA UNIÓN EUROPEA

De acuerdo con datos tanto de la Unión Europea como de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi), en 1995 México tuvo un déficit comercial con la UE de alrededor de 3 350 millones de dólares, a pesar de que sus exportaciones crecieron 40%. Tal incremento de las exportaciones (gracias a la devaluación del peso en diciembre de 1994) no fue suficiente para reducir el enorme déficit comercial de México con la UE y la razón de ello, según declaraciones hechas en 1996 por Jacques Lecomte, embajador de la Comisión Europea en México, se debía a que "el grueso de los productos mexicanos carecen de calidad suficiente para venderse en mercados 'difíciles', como el europeo, por lo que todavía tomará años nivelar el comercio con los países miembros de la Unión Europea" (*El Economista*, 1996).

Lecomte advirtió también la imperativa urgencia para que más empresas, en especial pequeñas y medianas, intentaran vender sus productos en Europa pues, en 1995, sólo 23 de ellas concentraron casi todas las exportaciones de México a la UE. Los principales productos mexicanos exportados en 1995 a Europa, excluyendo el petróleo, fueron cerveza, químicos básicos, minerales y algunos productos alimentarios, como harina de maíz y carne.

Al mencionar que "los productos mexicanos presentan problemas de calidad y de cumplimiento de normas, lo que les resta capacidad para penetrar el mercado europeo" (*El Economista*, 1996: 29), Lecomte corría el riesgo de referirse implícitamente al viejo reproche europeo de que los países latinoamericanos en general, y México en particular, no utilizaban adecuadamente el Sistema de Preferencias Generalizadas (GSP) de la Unión Europea para colocar de manera óptima sus productos en ese mercado. Lo cierto es que desde 1989 México había venido manifestando un déficit crónico en su comercio con Europa, básicamente por importar demasiados productos e insumos de Alemania, y por haber disminuido sustancialmente sus exportaciones petroleras hacia España. Los intercambios de México con la UE han permanecido relativamente bajos desde entonces, sobre todo si se ven desde la perspectiva de la UE y no tanto desde la de México: 0.7% de las importaciones y 0.8% de las exportaciones globales de la UE no son cifras muy alentadoras.

Tales cifras mostraban, de cualquier modo, las dificultades de los productos mexicanos para ampliar su entrada en el mercado de la UE, como

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

consecuencia de la naturaleza del grueso de las exportaciones (productos petroleros y algunos agropecuarios para los que no se puede permitir un ingreso masivo) y porque el Sistema de Preferencias Generalizadas no beneficiaba más que a un promedio de 17% de las exportaciones mexicanas a la UE. Pese a ello, se calculaba que si varios productos manufacturados mexicanos pudieran acogerse adecuadamente al GSP, podrían beneficiarse de este régimen, en vista de la posible supresión del derecho de aduanas para entrar a la UE (Lechuga y Dupont, 1993: 436).

En el contexto de este marco de cálculos y preocupaciones, una investigación, ordenada expresamente por la delegación de la UE en México, identificaba en 1996 cuatro fallas esenciales para explicar la baja exportación de productos mexicanos a Europa: 1] el desconocimiento del mercado europeo por parte de los exportadores mexicanos; 2] la falta de acciones de promoción de las exportaciones; 3] los costos de operación de las exportaciones a Europa, y 4] el desconocimiento de las normas de calidad que demanda el mercado europeo (*Uno más Uno*, 1996d).

Lo más deseable para México era incentivar las pequeñas y medianas empresas mexicanas para que iniciaran lo más pronto posible sus exportaciones a la UE, y aliviar así la enorme concentración de las exportaciones mexicanas en tan sólo 23 grandes empresas. Un avance importante en esta dirección, lo constituyó el establecimiento de un Programa de Promoción de Exportaciones Mexicanas iniciado por la delegación de la UE en México a fin de ayudar a conseguir una mayor penetración de los productos mexicanos en Europa (*Uno más Uno*, 1996d).

LAS CLÁUSULAS SOBRE DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS

El gobierno de Ernesto Zedillo adoptó entre 1996 y 1997 medidas muy importantes para atender el problema de las cláusulas condicionantes sobre democracia y derechos humanos del acuerdo de cooperación que se negociaba. Por ejemplo, el apresuramiento para negociar y pactar la reforma política del sistema electoral mexicano del 25 de julio de 1996 y el resultado derivado de la misma en las elecciones de 1997, mediante las cuales el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió por primera vez en su historia la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados así como el Gobierno de la Ciudad de México, tuvieron un papel fundamental tanto en la buena

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

recepción que adquieron esos resultados en el ámbito internacional, como en el proceso de destrabar los obstáculos que hasta esa fecha habían tenido las negociaciones para concretar el nuevo acuerdo de cooperación entre México y la UE. En ese mismo sentido, la creación desde el gobierno de Carlos Salinas de Gortari en junio de 1990, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) encargada de atender quejas de la ciudadanía por posibles violaciones a los derechos humanos en todo el territorio nacional, sirvió para apuntalar el cumplimiento de México de las cláusulas solicitadas por el acuerdo con la UE. En ambos casos, había importantes precedentes para satisfacer las cláusulas condicionantes del preámbulo de un acuerdo de cooperación entre México y la UE, sin que por ello se afectaran los principios de autodeterminación y no intervención, tradicionalmente defendidos por la política exterior de México.

Los avances de México, tanto en su desarrollo político hacia la democracia como en el respeto a los derechos humanos mediante la creación de la CNDH permitieron trabajar sobre sólidas bases para la coperación política con la UE.

UNA PAULATINA LIBERALIZACIÓN COMERCIAL

En lo referente al aspecto específicamente comercial, la reiterada posición del gobierno de Ernesto Zedillo fue la de insistir en que la posible creación de una zona de libre comercio entre México y la UE era sumamente positiva, entre otras cosas porque no amenazaba la política agrícola común europea, desde el momento en que México nunca ha sido un importante exportador hacia Europa de productos en ese sector (*Uno más Uno*, 1996c: 3). Es posible que este argumento contribuyera a disminuir de manera significativa las reservas de Francia para negociar el acuerdo de cooperación en una sola fase, pues el temor a una competencia desleal proveniente de productos agrícolas no resultaba aplicable al caso de México, a diferencia del caso de los países del Mercosur.

En el caso de México, la liberalización progresiva y recíproca entre las dos partes firmantes del nuevo acuerdo tiene en cuenta la sensibilidad de los productos agropecuarios, por lo que ambas partes acordaron respetar las condiciones de acceso real a sus respectivos mercados a partir de la puesta en marcha del acuerdo el 1 de julio de 2000. De cualquier modo, la retroalimentación sólo funciona adecuadamente en la medida en que la UE con-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

sidere a México como un socio realmente paritario, a pesar de la asimetría entre lo poco representativo que es hoy para la UE el volumen de comercio que tiene con México y la enorme importancia estratégica que ese mismo volumen tiene para este país.

Hay buenas probabilidades de que los flujos de inversión de la UE hacia México tengan un significativo incremento en los próximos años, conforme su inserción en el TLCAN rinda mejores frutos y le provoque menos problemas que los manifestados en las primeras dos décadas de funcionamiento de ese tratado. Países como España o Reino Unido seguramente seguirán siendo importantes portavoces para los intereses mexicanos en la nueva fase de cooperación con la UE que se abrió en julio de 2000. Y en cuanto al comercio, mucho dependerá de que las pequeñas y medianas empresas mexicanas sepan aprovechar las ventajas y oportunidades que ofrece el nuevo acuerdo.

EL ESQUEMA INSTITUCIONAL PARA LA NEGOCIACIÓN DEL TRATADO

La mejor manera de apreciar el funcionamiento del esquema institucional para la formulación de la política exterior de México hacia Europa es, posiblemente, ejemplificándola. Entre el 26 de febrero de 1996, cuando fue prorrogada la decisión del Consejo de Ministros de la UE de aprobar una fórmula definitiva para negociar la liberalización comercial con México, y el 13 de mayo de 1996, cuando se aprobó negociar esa liberalización en una sola fase, diversas instituciones mexicanas intervenieron para conseguir un resultado finalmente favorable a los intereses de México. Si las reservas de Francia, Portugal e Italia para liberalizar rápidamente y en una sola fase el comercio con México, provenían del temor a que las exportaciones mexicanas fueran a concentrarse en productos sensibles, como los agropecuarios, para afectar así negativamente la política agrícola común, entonces lo que procedía en la estrategia mexicana era eliminar tal temor mediante pláticas y cabildeos.

Personal mexicano, tanto de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) como de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi), procedió a demostrar a los miembros reticentes de la UE que el comercio con México es ventajoso por su inserción en el TLCAN; que el grueso de las exportaciones mexicanas a Europa se concentró durante los últimos 15 años en el petróleo y las manufacturas; que miembros destacados de la UE, como

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

España y Reino Unido, tienen importantes empresas e inversiones en México, las cuales están muy interesadas en proteger y no dejarlas a la deriva y que, en suma, los intereses exportadores de México no son como los del Mercosur, donde sí procede una gran cautela para negociar la liberalización comercial en varias fases porque ahí sí hay exportaciones que afectan la política agrícola común.

La forma como intervenieron diversas instituciones mexicanas en tal estrategia de promoción de los intereses de la política exterior de México estuvo coordinada desde la SRE, pero contó con importantes iniciativas de otros sectores. Por ejemplo, al día siguiente de anunciarse en febrero de 1996 la prórroga de negociación por parte de la UE, misma que fue divulgada en términos muy negativos en la prensa mexicana, el secretario de Comercio y Fomento Industrial calmó los ánimos adversos al aclarar que la prórroga no significaba un rechazo y que, en todo caso, estaba por reunirse el Consejo de Ministros de la UE para discutir y "analizar las directrices y mecanismos internos que ellos consideren convenientes para la conformación de ese tratado" (*Uno más Uno*, 1996b). Asimismo, el 27 de febrero de 1996 la secretaria de Turismo de México, Silvia Hernández, firmaba un convenio con el ministro portugués de Economía para la cooperación sobre acciones turísticas de interés bilateral con vigencia de cinco años. Un aspecto colateral de este convenio era demostrarle a Portugal que no debería temer la cooperación con México, porque no habría competencia en productos agropecuarios.

El mismo tipo de gestiones llevaron a cabo las delegaciones de México en Europa tanto en el nivel multilateral, en las cuales el embajador de México ante la Unión Europea desempeñó un papel estratégico fundamental, como en el ámbito bilateral, donde el trabajo de las embajadas clave en Portugal, Francia e Italia, resultó crucial en el proceso de realizar los cabildeos pertinentes. Las principales tareas de las embajadas mexicanas en Europa se orientaron a promover relaciones económicas, culturales y turísticas, pero también estuvieron dedicadas a conseguir el visto bueno de los europeos para la ratificación del nuevo acuerdo en sus respectivos parlamentos.

TRATO SINGULARIZADO PARA MÉXICO

Las reuniones de embajadores mexicanos acreditados en Europa para coordinar políticas en común se iniciaron en 1990. En la tercera reunión, celebrada en abril de 1992, la Misión de México ante la Comunidad Europea

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

entregó un documento que resumía la perspectiva de la relación de la Comunidad Europea con México, donde se informaba que:

> …en cuanto al diálogo político, el gobierno mexicano ha participado de manera activa en el acercamiento multilateral que implica el procedimiento de consultas establecido entre la Comunidad Europea y los países miembros del Grupo de Río, así como el que estableciera la misma con los países centroamericanos con el apoyo de México, Colombia y Venezuela. Se han tratado: la cooperación contra el tráfico de drogas y sus efectos secundarios, el cumplimiento de los acuerdos internacionales en materia de comercio, el acceso a los mercados y la aplicación del régimen preferencial de comercio de la propia Comunidad.
>
> No obstante, *el gobierno mexicano ha decidido singularizar su presencia en Europa de la del resto de Latinoamérica*. La relación se enmarca en un planteamiento estratégico, los acuerdos incluyen medidas de respaldo a las reformas estructurales emprendidas, apoyan los esfuerzos de integración de la región, y permitirán emplear mecanismos semejantes a los diseñados para Europa del Este en cuanto a la formación de cuadros empresariales, ampliando en lo posible los contactos a nivel politico. Para el interés mexicano es esencial que los programas de cooperación estén respaldados por un mecanismo de concertación política que permita orientar la relación hacia aquellos propósitos comúnmente acordados.[4]

En este reporte de 1992 se anuncian así, de manera precursora, diversos elementos estratégicos de la política exterior de México en la Unión Europea, mismos que se concretaron entre 1997 y 1999, y cuya vigencia estuvo presente en la estrategia seguida durante la primera mitad del 2000 para las negociaciones y ratificación del nuevo acuerdo. Así como el Acuerdo Marco de Cooperación de 1991 se convirtió en obligado punto de referencia para establecer las negociaciones bilaterales con cada uno de los países miembros de la UE hasta 1996, durante 1999 cumplió esa misma función de referencia el Acuerdo de Cooperación firmado el 8 de diciembre de 1997. En este sentido las previsiones de 1992, pudieron extrapolarse a las condiciones del nuevo acuerdo:

[4] El resumen del documento presentado por la Misión de México ante la Comunidad Europea en la III Reunión de Embajadores Mexicanos Acreditados en Europa en abril de 1992 se encuentra en Hegewisch, 1992, las cursivas son del texto original.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

> El Acuerdo presta atención a aquellos elementos que surgirán inevitablemenete a partir de la consolidación del mercado único para lo cual se negoció una cláususla de actualización progresiva que no es limitativa en el tratamiento de los temas y que permite un desenvolvimiento dinámico de la relación.
>
> Con estas características se pretende avanzar aún más en el fortalecimiento de los vínculos entre la Comunidad y México; éstos han experimentado un cambio cualitativo importante, sobre todo gracias a que con esta perspectiva se ha logrado que la Comunidad incremente la prioridad que le otorga a nuestro país frente a la que se aplica en el caso de otras naciones en desarrollo.
>
> El cambio en la importancia que se asigna a México ha sido resultado de la continua labor de divulgación sobre los importantes avances en nuestro país que lo colocan en una posición más avanzada de desarrollo relativo, frente a la cual se abren expectativas de cooperación mucho más amplias que las tradicionales y que a la fecha sólo se aplicaban en los países industrializados, como es el caso de proyectos seleccionados en la cooperación científica y tecnológica, en los instrumentos de cooperación industrial y en los instrumentos de intercambio e información microeconómica (Hegewisch, 1992: 65).

De este texto puede desprenderse que el gobierno mexicano privilegió desde 1992 el trato singularizado frente al regional, y que por ello no hay socios preferidos o seleccionados del área latinoamericana para diseñar una política común, de carácter regional, frente a la UE. México es parte de América Latina, pero también es parte de América del Norte y está integrado a un gran pacto regional como el TLCAN, el cual está claramente diferenciado del Mercosur, o de cualquier otro pacto económico regional de América Latina. En función de esta ubicación se buscó y justificó un trato singularizado para México en el seno de la UE.

México fue el primer país latinoamericano que ingresó a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y también es el único miembro latinoamericano en el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo. Por ello y por su pertenencia al TLCAN, los acuerdos de cooperación entre México y la UE fueron diferenciados y singularizados frente al Mercosur u otros bloques económicos latinoamericanos. La posición mexicana fue así la de insistir en que *su propio* bloque regional está en América del Norte, y como ni Estados Unidos ni Canadá buscan acuerdos como los de México en el seno de la UE, el trato a México debía ser diferenciado y singularizado.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

DIRECTIVAS DE ACCIÓN DEL NUEVO ACUERDO CON LA UNIÓN EUROPEA

Tanto la agenda de trabajo, como las necesidades de lo que México requiere de la UE, aparecieron reflejadas desde 1997 en las *directivas de negociación* para el nuevo acuerdo de cooperación entre México y la UE. Entre las ambiciosas tareas que se desprendían de este marco de cooperación sobresalían las siguientes.

En el ámbito de la *cooperación política* se buscaría un diálogo por medio de contactos, intercambios de información y de las consultas entre las diferentes instancias de México y de la UE, incluida la Comisión Europea. Este diálogo se entablaría en todos los niveles relevantes: presidencial, ministerial, interparlamentario y de altos funcionarios de ambas partes.

Tal diálogo debía promover intereses coincidentes de ambas partes en cuestiones internacionales económicas y políticas. Por ejemplo, una posición conjunta frente a la ley de inmigración en Arizona proporcionaría mayor fuerza y validez, en cuanto precedente jurídico, a resoluciones adoptadas en otros ámbitos del derecho internacional, y en terrenos coincidentes como la lucha contra el narcotráfico, la protección al medio ambiente, la reforma de la ONU y el combate interestatal a las actividades del terrorismo. Respecto a este último punto, México y España han demostrado tener intereses comunes y perspectivas compartidas al firmar un tratado de extradición para buscar a terroristas de la ETA en México que también hayan cometido delitos del orden común.

Un aspecto difícil es saber hasta dónde debe llegar la "concertación política" y el apoyo de México a la política de los países miembros de la UE, que también lo son de la OTAN. En el caso específico del conflicto en Kosovo de la primavera de 1999, la posición inicial del gobierno de Zedillo fue reprobar los bombardeos de la OTAN en la antigua Yugoslavia, por considerar que la tradición diplomática de la política exterior de México siempre ha privilegiado "la solución pacífica de las controversias" y ha defendido tradicionalmente los principios de autodeterminación y no intervención en los asuntos internos de otros países. Como Kosovo, a diferencia de Bosnia, Croacia o Eslovenia, era parte integral de la República de Serbia y ésta se encontraba protegida dentro de la República de Yugoslavia, en cuanto país soberano, por la Carta de la ONU, el bombardeo del 24 de marzo de 1999 de la OTAN a Kosovo, fue considerado en un principio por el gobierno de México como violatorio del derecho internacional.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

No obstante, los acontecimientos inmediatamente posteriores del conflicto modificaron la posición inicial, y así el 14 de abril de 1999, la canciller mexicana, Rosario Green, anunció que el gobierno mexicano había firmado la resolución de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, misma que condenó la práctica sistemática de "limpieza étnica" perpetrada por las autoridades serbias contra la población de Kosovo (*La Crónica*, 1999a). La posibilidad de no firmar tal resolución de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU hubiera sido demasiado costosa para el gobierno mexicano, entre otras cosas porque habría entorpecido y dificultado la labor de las misiones diplomáticas de México en Europa, mismas que intentaban conseguir en ese momento la ratificación de los parlamentos europeos al acuerdo de México con la UE, el cual incluye en su preámbulo la cláusula de defensa de los derechos humanos como punto de partida para la *concertación política* expresada en el título mismo del acuerdo.

Ante esta situación, la tradicional supremacía de los principios de la diplomacia mexicana, respecto de la no intervención en asuntos internos y autodeterminación de los pueblos, necesariamente tuvo que ser relegada a segundo plano. Es cierto que en este cambio de postura del gobierno mexicano, con respecto a la del 24 de marzo, influyeron los acontecimientos mismos, la ascendencia de la ONU, el trabajo del Departamento de Estado de Estados Unidos, expresiones de la opinión pública mexicana que condenó el genocidio en Kosovo y la reconsideración de todo el asunto por parte de la Cancillería mexicana.

Pero sin duda que la búsqueda mexicana de la ratificación del acuerdo con la UE en los parlamentos europeos, tuvo un papel decisivo en el cambio de actitud: si el acuerdo estipula explícitamente que se propone no sólo la asociación comercial y el intercambio educativo y tecnológico, sino también la "concertación política" entre las partes firmantes, entonces resultaba imposible evadir la contradicción de buscar la ratificación del acuerdo por parte de los países miembros de la UE, al mismo tiempo que se condenaba implícitamente su participación, en cuanto miembros de la OTAN, en los bombardeos de esta organización en Serbia. En términos de política realista, la Cancillería mexicana terminó por privilegiar el objetivo estratégico de eliminar los obstáculos para la ratificación del nuevo acuerdo en los parlamentos europeos.

Por lo que se refiere a la *cooperación en los sectores económico y comercial*, se buscó la liberalización económica progresiva, recíproca y equitativa, teniendo en cuenta la sensibilidad de ciertos productos. Fue muy importante

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

para los productos mexicanos, dado el déficit comercial acumulado hasta el año 2000 por 15 000 millones de dólares, que la UE garantizara establecer condiciones de acceso *real* a su mercado a partir de la firma del acuerdo. La garantía por parte de México se encontraba ya en el mencionado déficit crónico de su comercio con la UE.

Ambas partes crearon un comité conjunto para decidir las modalidades y el calendario de la reducción bilateral recíproca, progresiva y equitativa de los obstáculos arancelarios y no arancelarios de los intercambios, lo cual se haría de acuerdo con las reglas de la Organización Mundial de Comercio y tomando en cuenta la sensibilidad de determinados productos. Además, la UE se comprometió a una liberalización recíproca y progresiva en materia de transporte marítimo.

Además de las disposiciones comunes, el comité conjunto decidió *cuestiones globales* relativas a: *a*] reglas de origen, *b*] reconocimiento mutuo de certificados y *c*] armonización de sistemas de valoración aduanera. El acuerdo estipulaba también la solución técnica a todos los problemas que pudieran surgir por movimientos de capital y pagos; compras del sector público; libre competencia y derechos de propiedad intelectual, industrial y comercial.

En el ámbito de la *cooperación económica*, el acuerdo incluye apartados para la cooperación industrial, la promoción y protección de inversiones y la incentivación de las mismas mediante arreglos que eviten la doble tributación. Además de aprovecharse recíprocamente los adelantos en servicios financieros, el acuerdo ha favorecido las *joint ventures*, especialmente de las pequeñas y medianas empresas. La cooperación aduanera y la cibernética, en una era de globalización tecnificada, han resultado indispensables para garantizar la cooperación económica y comercial.

En otros ámbitos de cooperación sobresalen la protección al medio ambiente, del sector agrícola, la pesca, la minería, la energía, los transportes, el turismo y la información estadística. En el rubro específico de la cooperación energética, la UE ha aportado valiosos recursos para procesamiento de la petroquímica. Particularmente importante, para los objetivos estratégicos de la supervivencia del Estado mexicano, resulta la cooperación internacional en la lucha contra el tráfico de drogas y el lavado de dinero.

Otro gran atractivo del nuevo acuerdo de cooperación reside en el intercambio científico y tecnológico, así como en la formalización más adecuada de la cooperación en la educación y la formación profesional de cuadros de los sectores tanto público como privado.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

México ha tenido la ventaja específica de ser un puente de comunicación, cultural y geoestratégico entre América del Norte y América Latina. También es el único de los grandes países latinoamericanos con extensos litorales tanto hacia el Atlántico como en el Pacífico. Todo esto aunado a su pertenencia al TLCAN y a su petróleo, le dan a México grandes potencialidades, aún no plenamente explotadas, para convertirse en un formidable socio comercial, político y diplomático. Los grandes problemas a superar son todavía los del desarrollo social y ecónomico, así como el fomento de las exportaciones de las pequeñas y medianas empresas hacia nuevos mercados.

Hay diversas razones para explicar la enorme importancia asignada, especialmente por el gobierno de Zedillo, a las relaciones de México con la Unión Europea. Por un lado, el Acuerdo Global puede ser considerado como el logro más importante y distintivo de la política exterior de Zedillo en el balance final de su sexenio. Es decir, así como el sello de la política exterior de Echeverría fue el Tercer Mundo, el de López Portillo fue el diálogo Norte-Sur, el de Miguel de la Madrid, Contadora para la pacificación de Centroamérica y el de Salinas de Gortari, la negociación y aprobación del TLCAN; así, el sello distintivo de la política exterior de Ernesto Zedillo fue concretar el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación con la Unión Europea a fin de conseguir una alternativa a la excesiva concentración de relaciones económicas y políticas de México con Estados Unidos.

La Unión Europea representa actualmente más de la quinta parte del total del comercio mundial de mercancías; es decir, más que Estados Unidos y Japón. La UE tiene 36% de la inversión extranjera directa realizada en todo el mundo, y 19% de la inversión extranjera mundial se encuentra dentro de sus fronteras. Una mayor apertura de la economía mexicana hacia la europea le permitirá aumentar su productividad y competitividad.

Europa representa, en efecto, el segundo mercado de exportación para los productos mexicanos, y, además, la UE es la segunda mayor fuente de inversión directa en México, aun cuando su porcentaje de inversión haya disminuido en la última década del siglo XX y la primera del siglo XXI. Pese a ello, en la última década del siglo XX las inversiones europeas en México crecieron a un ritmo superior a las que procedieron de otras partes del mundo. De esta manera, funcionarios de la Cancillería mexicana, encargados de la Dirección General para Europa, hacían notar para mediados de la administración del presidente Zedillo, la importancia de la UE para la política exterior de México en los siguientes términos:

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

> Actualmente, la UE representa el segundo socio comercial y de inversión de México, después de Estados Unidos. Por su parte, México es el socio comercial número 31 de la UE. De las importaciones que realiza nuestro país, 12% proviene de la UE; 5% de las exportaciones mexicanas se dirige hacia la UE. En el periodo de enero a junio de 1995, el volumen de exportaciones mexicanas a la UE creció 30.5%, con respecto al mismo periodo del año anterior, arrojando un déficit comercial de 1 816 millones de dólares. En materia de inversión, hasta junio de ese mismo año, se registraron 2 632 empresas en nuestro país con inversión proveniente de la UE, lo cual representa 23.5% del total de la inversión extranjera establecida en México; esa inversión se concentra en proyectos en los sectores industrial, de servicios y comercial (Chen, 2000: 275).

Lo cierto es que el nuevo acuerdo con la Unión Europea aún tiene la potencialidad de ampliar considerablemente el margen de autodeterminación nacional de México, como contrapeso a la excesiva concentración que ha experimentado durante la primera década del siglo XXI en sus relaciones con Estados Unidos. En efecto, la intensa concentración de las relaciones de México con Estados Unidos ha causado la impresión a principios del presente siglo de que se ha terminado con los últimos reductos de autodeterminación y soberanía nacional mexicanas. En este sentido, el Acuerdo Global de Cooperación de México con la UE puede erigirse en un importante contrapeso y punto de equilibrio frente a la enorme importancia y peso específico de sus relaciones de interdependencia con Estados Unidos, lo cual tampoco quiere decir que México intente o deba confrontar los intereses de la Unión Europea con los de Estados Unidos, sino tan sólo intentar proteger su propia autodeterminación mediante un acuerdo sancionado por normas del derecho internacional, el cual compromete además a las partes firmantes a respetar los derechos humanos mediante un instrumento firmado y ratificado ante la comunidad internacional.

Pero este Acuerdo Global es tan sólo un instrumento y todo depende de que los nuevos gobiernos de México a partir de 2012 sepan utilizarlo adecuadamente para extraer de él todos los beneficios y posibilidades que hasta 2010 sólo se han manifestado a modo de potencialidades. Puede decirse que mientras que la Unión Europea ha obtenido mejores resultados en el uso y aplicación de este valioso instrumento que su contraparte mexicana, aún está por venir la conducción de una nueva política exterior mexicana capaz de aprovechar y maniobrar geoestratégicamente para obtener de ese Acuerdo Global todos sus beneficios y potencialidades, que hasta ahora

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

solamente se han expresado en cláusulas por llenar, pero que resulta imprescindible ponerlas en práctica en acto y no conformarse con haberlas estipulado en potencia. Ése podría ser el mejor legado para el camino que hemos iniciado en 2010 y que se proyecta difuminadamente sobre el horizonte que apunta ya hacia la futura celebración del tricentenario de la Independencia de México.

LA DIMENSIÓN CULTURAL

Las relaciones econónomicas y comerciales, sin embargo, no se sustentan autónomamente y jamás se han dado en un contexto puramente económico. Las afinidades históricas, políticas y culturales, como lo demostró Max Weber, son guardagujas decisivos para la configuración del ámbito de operación de las relaciones económicas y, en ocasiones, puden ser más influyentes y determinantes que los intereses materiales y las relaciones puramente económicas y comerciales como factor de explicación causal de un fenómeno social o histórico. Ahora bien, México y el continente americano en general han estado vinculados muy estrechamente con Europa Occidental no por un breve bicentenario, sino por cinco siglos a pesar de guerras, mutaciones y modificaciones en la estructura geopolítica planetaria. En idioma, valores culturales e incluso coincidencias políticas, liberales, democráticas y autoritarias, tenemos más de dos bicentenarios, una verdadera inversión *pentacentenaria*, para apoyarnos en una sólida base de lo que el más fiel discípulo de Max Weber, el filósofo Karl Jaspers, denominó el "tiempo-eje" para darles una amplia y profunda sustentación a nuestras relaciones meramente económicas y comerciales con Europa, especialmente con su "proa" hispánica proyectada por el Atlántico hacia América, es decir, hacia Occidente, como lo vio con claridad meridiana José Ortega y Gasset. Por irresistible que en ocasiones ha sonado el canto de la sirena del Pacífico, no debemos olvidar que nuestra inversión histórica y cultural hacia el Oriente es muy menor a la que nos vincula con nuestra herencia pentacentenaria al otro lado del Atlántico.

Desde la perspectiva del pensamiento e instituciones políticas, hay muchos y sólidos nexos con Europa que no conviene perder de vista en términos de una celebración bicentenaria y eso es algo que trasciende a las logias masónicas y la rivalidad entre liberales y conservadores en el siglo XIX. En la política interna mexicana, se puso en evidencia —más reciente-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

mente desde la reforma política de 1977, planeada y promovida por Jesús Reyes Heroles—, que los modelos políticos europeos de pluripartidismo y representación proporcional resultaban mucho más adecuados y asimilables para las características, idiosincrasia y desarrollo evolutivo del sistema político mexicano que el esquema bipartidista estadounidense o los modelos africanos y asiáticos. Por esos años, libros traducidos al castellano y publicados en México, como el de Samuel Edward Finer, profesor de gobierno de la Universidad de Oxford, titulado *Política de adversarios y reforma electoral* (Finer, 1980), en el que se incluían propuestas de reforma política para el sistema electoral británico con fundamento en la experiencia de otros sistemas elctorales de Europa continental, eran profusamente estudiados con el propósito de intentar aprovechar y asimilar lo mejor posible esas experiencias para el caso del sistema partidista de México. Al mismo tiempo, la transición de España a la democracia fue seguida con esmerada atención en México, para bien o para mal, con el propósito en última instancia de aprovechar lo que se pudiera de esa experiencia para la gradual transformación del sistema político mexicano. Los contactos políticos del PRI y el PRD con la Internacional Socialista, o del PAN con la Democracia Cristiana, y la participación crítica de Willy Brandt, Maurice Duverger o Giovanni Sartori, también fueron promovidos con la esperanza, entre otras cosas, de elevar el nivel de funcionamiento y bajo nivel del debate parlamentario de nuestras cámaras representativas y legislativas.

Desde el punto de vista de la política exterior, las relaciones entre México y Europa no se restringen, como ocurrió durante la mayor parte del siglo XIX, a la defensa de una incipiente soberanía nacional frente a tendencias intervencionistas encabezadas en distintos momentos por potencias europeas, como España, Inglaterra, Francia y Austria, sino también incluyen una brillante política exterior mexicana basada en los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos, lo cual permitió a México tomar decisiones políticamente correctas frente a la Guerra Civil española y el régimen de Franco a partir de 1936, así como presentar en el seno de la Liga de las Naciones en marzo de 1938 la única protesta diplomática formal por la anexión de la República de Austria a la Alemania nazi. En efecto, el profesor Gerhard Drekonja, de la Universidad de Viena, ha subrayado las afinidades entre el discurso revolucionario del embajador mexicano Isidro Fabela, quien expresó dicha protesta y la ideología de la socialdemocracia austriaca de la época, así como la manera en que el gobierno de México había aprovechado hasta antes del *Anschluss* sus relaciones con la

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

República de Austria para comprar municiones, por medio de terceros, para apoyar a la República española en la guerra civil que estaba librando. La protesta de Isidro Fabela tiene un lugar privilegiado en la historia diplomática no sólo de México, sino también de Austria, porque significó un valioso apoyo para los exiliados austriacos que lograron llegar a México y porque esa nota sirvió de precedente para la Declaración de Moscú del 1 de noviembre de 1943, la cual abrió la puerta para el renacimiento de Austria como Estado libre y soberano en 1945 y para no estar sujeto a las sanciones que sufrió Alemania por su pasado nazi (Drekonja, 1988).

Fue esa protesta mexicana, también, la que ha garantizado el agradecimiento de los gobiernos austriacos posteriores a la segunda Guerra Mundial hacia México, expresada entre otras cosas en el nombre adjudicado a la *Mexiko Platz* en Viena, a pesar de que hasta antes de 1938 no se había olvidado del todo en Austria el trágico final de Maximilano en México. En efecto, para más de un observador el fusilamiento de Maximiliano en el Cerro de las Campanas y las protestas de algunos grupos mexicanos porque el llamado "Penacho de Moctezuma" se encuentre en el Museum für Volkerkunde de Viena, mientras que el de Antropología de la Ciudad de México exhibe sólo una buena imitación del mismo son hechos que apuntan más a las fricciones y al conflicto, y no tanto a la cordialidad entre México y Austria. Pero, en una perspectiva más amplia y menos superficial, es posible señalar muchos otros aspectos en los que dichas relaciones trascienden el conflicto, pues precisamente mediante una intensa y elevada comunicación cultural, así como la habilidad de una embajadora mexicana como Roberta Lajous, quien ha recibido ya la condecoración más alta que otorga el gobierno austriaco, se ha llegado a la cordialidad y a la admiración recíprocas.

Por último, en el plano cultural es donde más claramente se pueden reconocer los siglos de inversión que han contribuido a la vastísima riqueza de nuestra herencia atlántica. Parafraseando a Ortega y Gasset en su *Meditación de Europa*, podríamos afirmar con él que:

> …el tema es enorme y tiene las más numerosas dimensiones, pero es tan nuclear, tan jugoso, que aun para decir sobre él lo más mínimo serían necesarias muchas horas. Por eso es aventura de sobra insensata querer decir yo algo sobre Europa cuando dispongo para ello sólo de unos cuantos minutos…, lo que voy a hacer entonces —hablar unos minutos sobre Europa— se parece sobremanera al número de circo en que el japonés pinta su cuadro en sesenta segundos con el pie izquierdo (Ortega y Gasset, 1966).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Dejemos, pues, a un lado la reflexión pentacentenaria e incluso la bicentenaria y concentrémonos en lo que culturalmente ha representado Europa para México en el último siglo. En el discurso de Carlos Fuentes en Alcalá de Henares al recibir el Premio Cervantes en abril de 1988, el escritor mexicano decía que la migración de los republicanos españoles a México contribuyó a que España nos diera a muchos mexicanos lo mejor de sí misma: "Muchos mexicanos somos lo que somos, y sin duda somos un poco mejores, porque nos acercamos a esos peregrinos y ellos nos ayudaron a ver mejor —Luis Buñuel—, a pensar mejor —José Gaos—, a oír mejor —Adolfo Salazar—, a escribir mejor —Emilio Prados, Luis Cernuda— y a concebir mejor la unión de la lengua y de la justicia, de las palabras y los hechos" (Fuentes, 1988).

La inmigración de los republicanos españoles no sólo nos dio la oportunidad de conocer mejor a España, sino que también por medio de ellos nos pusimos en contacto con lo mejor de la cultura alemana, austriaca, inglesa y francesa de la primera mitad del siglo XX. Así, José Gaos no sólo nos legó sus traducciones de Hegel, Husserl, Heidegger y Nicolai Hartmann (para restringirnos únicamente a la letra "H" de la filosofía alemana), sino que en sus seminarios de El Colegio de México o de la UNAM fructificaron las semillas de los trabajos de mocedad de los mexicanos Lepoldo Zea, Fernando Salmerón, Luis Villoro, Emilio Uranga, Francisco López Cámara, Andrés Lira y otros distinguidos investigadores del México contemporáneo. Gracias a Wenceslao Roces conocimos *El capital* de Marx, algunas obras de Theodor Mommsen, Ranke, Sohm, Stammler, Burckhardt, Jaeger y Wilhelm von Humboldt, en tanto que Eugenio Ímaz nos brindó, además de unos de los trabajos más representativos de Ernst Troeltsch, la traducción de casi todas las obras de Wilhelm Dilthey y un riguroso estudio sistemático sobre ese brillante filósofo. José Medina Echavarría, al lado del jurista mexicano Eduardo García Máynez y otros traductores españoles, como José Ferrater Mora, tradujeron y publicaron en 1944 el texto íntegro de *Economía y sociedad* de Max Weber, con lo cual la edición mexicana se adelantó en casi un cuarto de siglo a las traducciones inglesa y francesa de este texto fundamental de la sociología contemporánea. Prácticamente todas esas obras fueron publicadas por el Fondo de Cultura Económica, editorial mexicana que distribuyó esos textos por todo el mundo de habla hispana. Ya fuera por esas obras o por otras publicadas por El Colegio de México, tales como las traducciones castellanas de filosófos presocráticos hechas por Gaos o García Bacca, o las traducciones de obras de Mannheim, Lukács,

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Ernst Bloch y Ernst Cassirer, no sólo se difundió lo más importante y representativo del pensamiento continental europeo en América Latina, sino que también se tomaron de ellas los lineamientos metodológicos para conocer mejor nuestra propia producción cultural. Así, las características del desarrollo del positivismo mexicano durante el siglo XIX y los primeros años del siglo XX no hubieran podido detectarse sin la metodología proporcionada por la tradición del historicismo alemán o la sociología del conocimiento de Karl Mannheim, elementos aportados por Gaos en su supervisión de la tesis doctoral de Zea sobre el tema. La enseñanza de la filosofía en la Universidad Nacional Autónoma de México no puede imaginarse, incluso hoy, al margen de la influencia ejercida por Gaos, Joaquín y Ramón Xirau o Eduardo Nicol, así como la formación de los mejores juristas mexicanos, como Ulises Schmill, no puede concebirse al margen de la influencia de las obras del jurista vienés Hans Kelsen. Las obras de Samuel Ramos, *El laberinto de la soledad* de Octavio Paz y, en general, todas las reflexiones sobre la "filosofía de lo mexicano" son inseparables de la idea orteguiana de la "circunstancia", idea influida a su vez por la tradición del historicismo alemán que se remonta a Herder. Analógamente, la filología hispánica alcanza para algunos su mejor nivel de expresión en la *Nueva Revista de Filología Hispánica*, nacida en España pero publicada desde hace más de dos tercios de siglo por El Colegio de México, de la misma manera que el *Cancionero folklórico mexicano* o el proyecto del *Diccionario del español de México* deben su configuración y espíritu, en última instancia, a la pionera metodología desarrollada para esos propósitos por los hermanos Grimm en Alemania. Algunos de los miembros más jóvenes de aquella inmigración, como Rafael Segovia, siguen formando a generaciones enteras de politólogos, internacionalistas, humanistas, historiadores, sociólogos, diplomáticos, políticos y funcionarios públicos del México contemporáneo. Rafael Segovia no sólo se ha distinguido por ser uno de los mejores conocedores del sistema político mexicano, sino que también ha contribuido a que se conozcan mucho mejor en México la historia y los diversos sistemas electorales de los sistemas políticos europeos.

Pero tan rico intercambio cultural no ha sido unilateral. También los intelectuales españoles se enriquecieron de su encuentro con los intelectuales formados en México, ya fuera en participaciones públicas o conjuntas, como las de Antonio Caso y José Gaos, o en fructíferas polémicas como la sostenida entre este último y el neokantiano mexicano Francisco Larroyo. Mucho fue lo aportado así por Caso, José Vasconcelos, Larroyo, Edmundo

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

O'Gorman, Pablo Martínez del Río, Luis Weckmann, García Máynez, Daniel Cosío Villegas y, sobre todo, Alfonso Reyes, a la formación madura de los republicanos españoles.

Lo fructífero del intercambio cultural de México con Europa se manifestó, claro está, en muchos otros ámbitos: en la promoción de la música de Rodolfo Halffter por parte del maestro Carlos Chávez; en la adopción de técnicas cinematográficas mexicanas en las películas de Luis Buñuel y Julio Bracho; o en arquitectura, pintura, o periodismo puden identificarse también invaluables aportaciones recíprocas de las dos tradiciones culturales. Hoy día, dichas tradiciones se mantienen en contacto no sólo por medio de la investigación y la docencia en universidades y centros de educación superior en todo México, sino también en instituciones de intercambio cultural como el Instituto Goethe, el Instituto Francés para América Latina, el Instituto Anglomexicano de Cultura, el Instituto de Cooperación Iberoamericana de Madrid y la Fundación Ortega y Gasset.

Por otro lado, las relaciones culturales, políticas y económicas de México con países europeos como Alemania han tenido a partir de 1989 un muy notable incremento en su cordialidad pragmática. No sólo se ha incrementado el comercio y la inversión entre ambos países, sino que también se ha intensificado el diálogo político con los seminarios y conferencias promovidas por las fundaciones Konrad Adenauer, Friedrich Ebert y Friedrich Naumann (véase Gil Villegas, 1992). La vocación cosmopolita de la Alemania reunificada, misma que puede remontarse al pluralismo cultural y tolerante expuesto y defendido por Johann Gottfried Herder, quien deseaba la autodeterminación cultural, pero justamente para mantener la pluralidad y la coexistencia tolerante entre las diversas culturas, ha sido particularmente propicia para intensificar las relaciones entre México y Alemania, sobre todo en el ámbito cultural. Por ello conviene confiar a partir de la celebración del actual bicentenario en que la vocación pluralista, cosmopolita, tolerante y creativa manifestada por Alemania en diversas esferas de su vasta cultura filosófica, histórica, literaria, musical y política continúe irradiando su vasto patrimonio hacia el mundo y que a México le siga tocando la generosa proporción de radiaciones espirituales que desde la época de Alexander von Humboldt han privilegiado a la nación mexicana.

La infinita cadena de anillos y de goznes en que se articulan los tiempos de fundación histórica han sido brevemente considerados desde la perspectiva de apenas unos cuantos siglos de *larga duración*, pero dentro de una experiencia regional claramente delimitada. La historia semeja a veces

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

a un tropel de imágenes, una batalla con vectores y sentidos también a veces secretos, a veces claramente visibles. Una sinfonía de tiempos apretados y melífluos, de ascensiones y depresiones, moviéndose contrapuntísticamente, desde las identidades hasta los conflictos, asimilando a los contrarios y hundiendo a las similitudes. Pero, una reflexión sobre una relación bicentenaria, como la que se nos ha solicitado, apunta de manera ineluctable hacia el futuro, puesto que, como lo expresó Heidegger desde 1927, el "fenómeno fundamental y primigenio del tiempo es el futuro" y no tanto el pasado o el presente.

De tal modo que, en suma, el mejor legado de las relaciones entre México y Europa al celebrarse el bicentenario de la Independencia de España reside precisamente en entender que las relaciones comerciales y económicas no son todo, que éstas no se sustentan de manera autónoma y que, en ocasiones, las relaciones culturales, diplomáticas y políticas pueden ser mucho más importantes, valiosas y funcionales, precisamente porque tienen la misión de servir de marco estructural para promover y mejorar las relaciones que se basan en meros intereses materiales. Han sido las relaciones culturales, políticas y diplomáticas, más que las económicas, las que han allanado el camino de la cordialidad entre México y potencias europeas como España, Francia, Inglaterra, Alemania, Austria e Italia, después de haber tenido diversas situaciones conflictivas en el pasado con ellas. Nuestro bagaje cultural y diplomático, así como los principios tradicionales de la política exterior mexicana, mismos que necesariamente tendrán que recuperarse y volver a promoverse a partir de 2012, son el mejor legado y patrimonio para el punto del camino al que hemos llegado después de un bicentenario de historia como nación independiente, así como también son el mejor punto de partida para el camino que se proyecta en el horizonte que anuncia desde ahora la futura celebración del próximo tricentenario de la Independencia de México.

REFERENCIAS

Chen Charpentier, J., 2000. Las relaciones entre México y Europa hoy, en R. Lajous y B. Torres (comps.), *La política exterior de México en la década de los noventa*, vol. IX de *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, 2ª ed. aumentada. México, Senado de la República-El Colegio de México, pp. 267-277.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Comisión Europea, 1995. *Informe de evolución de las relaciones UE-México*. México, Delegación Europea en México, 3 de junio.

Drekonja, G., 1988. La protesta de México ante la ocupación de Austria por Alemania en 1938: el punto de vista austriaco, *Revista Mexicana de Política Exterior* **5** (20): 11-13.

El Economista, 1996. La baja calidad frena exportaciones a Europa: Lecomte, 11 de enero.

El Economista, 2000. Inminente aprobación definitiva al acuerdo global del TLCUEM. Se despejó el camino tras el éxito en el proceso electoral mexicano: R. Buttiglione, 4 de julio.

El Universal, 1999. Logran México y Europa TLC, 25 de noviembre.

Finer, S.E. (comp.), 1980. *Política de adversarios y reforma electoral*. México, Fondo de Cultura Económica.

Fuentes, C., 1988. Discurso al recibir el Premio Cervantes en Alcalá de Henares, España, 21 de abril de 1988, Documento difundido por la Dirección General de Europa de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México.

Gil Villegas M., F., 1992. Las consecuencias de la reunificación alemana para México, *Foro Internacional* **XXXII** (4/128-129): 467-481.

Grabendorff, W., 1987. Die Beziehungen der Europäischen Gemeinschaft zu Lateinamerika: Eine Politik ohne Illusionen, *Europa Archiv* (22): 645-654.

Hegewisch, A., 1992. Las relaciones de México con la Comunidad Europea, *Revista Mexicana de Política Exterior* (35): 59-67.

La Crónica, 1999a. México vota a favor de la condena de la ONU a la política de limpieza étnica en Kosovo. 14 de abril, p. 24.

La Crónica, 1999b. Concluido el tratado de libre comercio con Europa, 25 de noviembre, primera plana.

Lechuga, E., y J.L. Dupont, 1993. La Comunidad Europea y sus relaciones con México, *Foro Internacional* **XXXIII** (2/132): 419-439.

Ortega y Gasset, J., 1966. *Meditación de Europa*. Madrid, Revista de Occidente (El Arquero).

Rosenzweig, G., 1994. La política de México hacia Europa: 1989-1994, *Revista Mexicana de Política Exterior* (44): 94-103.

Uno más Uno, 1996a. Posterga la UE hasta mediados de 1996 la negociación del TLC con México. 27 de febrero: 8.

Uno más Uno, 1996b. Se reunirá el Consejo de Ministros de la UE para analizar el TLC con México: Secofi. Sección de Economía, 28 de febrero: 5.

Uno más Uno, 1996c. Sección de Economía. 14 de mayo, p. 2.

Uno más Uno, 1996d. Analiza la UE obstáculos para el comercio bilateral con México. Sección de Economía. 27 de agosto, p. 3.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

13
MÉXICO Y LA UNIÓN EUROPEA EN 2010: BODAS DE HOJALATA Y UN FUTURO INCIERTO

*Érika Ruiz Sandoval**

CONTENIDO

Introducción 490
La apertura y el cambio de modelo en México: dos apuestas para la historia 495
Nacer a la sombra del TLCAN: el AG y la atracción por Proxy 497
Intereses y expectativas de las partes, 497; Estructura y contenido de los acuerdos: las lógicas son distintas, 501
Implementación y funcionamiento del TLCAN y del AG: realidades 504
Diálogo político, 507; Aspectos comerciales y de inversión, 511; Cooperación para el desarrollo, 518
La asociación estratégica México-Unión Europea: un instrumento redundante 520
México desde Europa: el socio de diseño que no es 524
Europa desde México: un problema burocrático 526
México y la Unión Europea en el mundo que viene 530
Consideraciones finales 532
Referencias 534

* Profesora-investigadora visitante de la División de Estudios Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económicas: <*erika.ruiz@cide.edu*>.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

INTRODUCCIÓN

However beautiful the strategy,
you should occasionally look at the results.
WINSTON CHURCHILL

El momento en el que se escribe este texto no puede ser más propicio para echar un vistazo a lo que ha sido la última década de historia compartida entre México y la Unión Europea (UE)[1] y tratar de imaginar cómo será esta relación en el futuro cercano a partir de los vínculos formalmente establecidos mediante acuerdos e instituciones. Esto es porque, en más de un sentido, 2010 marcará un antes y un después para ambos actores y también para su relación.

En 2010 se cumplen 10 años del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Unión Europea, en lo sucesivo Acuerdo Global (AG). Según la tradición, si esta relación fuera un matrimonio, estaría cumpliendo sus bodas de hojalata. A juzgar por lo acontecido en estos 10 años y los pocos resultados concretos que hay que celebrar, quizá no sea del todo casualidad que el elemento que corresponda a este aniversario sea la hojalata.

También en 2010 se conmemora el décimo aniversario del establecimiento de la asociación estratégica birregional. El ejercicio América Latina y Caribe-Unión Europea (ALCUE), como se le conoce en la jerga comunitaria, pretende mantener un diálogo al más alto nivel entre las que, para efectos prácticos, se consideran dos regiones homogéneas, y de ahí lo de birregional. Por un lado, se asume que América Latina y el Caribe conforman una región única que habla con una sola voz —un supuesto de política ficción en estado puro— y, por otro, está una UE de 27 miembros, la cual, si bien es el proceso de integración más avanzado del mundo, no siempre consigue hablar con una sola voz sobre temas internacionales. Al final, las cumbres ALCUE son reuniones de 60 representantes de estados disímbolos, con agendas e intereses diversos que, aunque se celebran cada dos años, producen pocos resultados concretos, más allá de las declaraciones obligadas basadas en valores supuestamente compartidos.

[1] Los términos Unión Europea y Europa se utilizarán indistintamente e implicarán a los 27 estados miembros y a las instituciones comunitarias, de no ser que se especifique otra cosa.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Si bien México es parte importante de este diálogo birregional, dado su tamaño en el conjunto de América Latina y el Caribe, también es cierto que progresivamente pierde margen de maniobra en él por dos razones: primero, porque el ejercicio ALCUE no le es indispensable, ya que el Acuerdo Global —y la asociación estratégica recién establecida, aunque aún no tenga contenidos específicos— incluye un diálogo político al más alto nivel con sus contrapartes europeas, lo cual hace que el mecanismo ALCUE sea redundante; segundo, porque México también va perdiendo capacidad de interlocución y liderazgo con respecto al resto de América Latina y el Caribe y lejos están los años de Contadora y de aquella diplomacia mexicana. Producto de lo acontecido en los últimos 15 años, México ha dejado de tener el pulso de lo que acontece hacia el sur, sobre todo si se le compara con actores como Brasil que, sin duda, tiene un papel mucho más importante, si de hablar del futuro de América Latina se trata.[2] Más aún, México es, en buena medida, ajeno a las transformaciones políticas, económicas y sociales que se han desarrollado en el hemisferio sur.

Del lado europeo cabe destacar que la cumbre ALCUE de 2010 está organizada por España, país que ocupa la Presidencia del Consejo Europeo en el primer semestre de 2010. Esto es un hecho significativo si hay que hablar del futuro de la relación México-UE, pues, a fin de cuentas, esta relación queda inscrita en el marco más amplio de los contactos de la UE con América Latina y el Caribe y, en este tema, España es un actor de primer orden que, además, tiene un interés particular en dar impulso a estas relaciones.

Cabe destacar que en los últimos años, y en buena medida producto de la ampliación al este, el centro de gravedad de la UE se ha recorrido en esa misma dirección y, por consiguiente, también han cambiado las prioridades de los 27 en materia de política exterior. Si bien a mediados de los años noventa América Latina parecía ser una buena alternativa para que la UE probara sus capacidades como actor global y consiguiera interlocutores y aliados para temas de carácter multilateral, amén de ser terreno fértil para impulsar iniciativas de integración regional que, a grandes rasgos, siguieran el modelo europeo, esto ya no es así desde la perspectiva europea cuando está a punto de iniciar la segunda década del siglo XXI y los temas en su agenda son otros.

[2] Incluso, para más de 60% de los mexicanos "es evidente que, después de la crisis, será Brasil y no México quien se alce como líder entre las naciones de América Latina" (De las Heras, 2009).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

En ese sentido, si bien España ha hecho un importante esfuerzo por poner de nuevo el reflector sobre las relaciones entre América Latina y el Caribe y la UE, y trata de relanzarlas o de darles un nuevo impulso, porque así conviene a sus intereses, también hay que decir que el poder relativo de España dentro de la Unión Europea es cada vez menor como para esperar que pueda reorientar por sí sola las prioridades de política exterior de los 27. Si acaso, conseguirá presentar algunos avances en la relación —más decorativos que sustantivos y alejados de su estrategia tradicional, como las negociaciones con los centroamericanos, revivir el proceso con Mercosur o la geometría variable con los miembros de la Comunidad Andina—, pero difícilmente podrá hablarse de grandes conquistas, particularmente cuando, para el resto de sus socios europeos, América Latina y el Caribe no son tan importantes como su vecindad inmediata, por ejemplo. Más aún, a últimas fechas, y quizá producto de la frustración que le produce que sus socios comunitarios no consideren prioritaria la relación con América Latina y el Caribe, España actúa más como sustituto que como representante de la UE, algo que obstaculiza cada vez más que haya una cabal comprensión de qué significa la UE y cómo opera por parte de sus contrapartes latinoamericanas y caribeñas.

Finalmente, son muchas las cosas que le han pasado a uno y otro socio en esta década. Si se toma el caso de México, de ser el *poster child* de la globalización, al convertirse en el país en desarrollo más globalizado mediante la firma de múltiples acuerdos comerciales, entre los que destacan el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y el propio Acuerdo Global con la UE, e incluso el acuerdo de libre comercio con Japón, el país llegó a 2010, año en que se conmemoran el bicentenario de su Independencia y el centenario de la Revolución mexicana, en una situación radicalmente distinta.

México terminó 2009 e inició su tercer centenario en condiciones de franco deterioro y ya no aparece en las quinielas de nadie como potencia regional y, mucho menos, global; el país enfrenta problemas de seguridad pública y narcotráfico sin precedente, el PIB cayó en picada, producto de la recesión mundial y de la crisis de influenza, las remesas —segunda fuente de divisas después del petróleo— disminuyeron drásticamente con respecto al año anterior, las reformas estructurales —económicas y políticas— siguen estancadas o son meros paliativos a problemas de fondo como la escasez petrolera y la falta de crecimiento sostenido, el número de habitantes que vive en la pobreza y la marginación es cada vez mayor, la

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

desigualdad no hace sino crecer, nadie le reconoce capacidad de liderazgo en América Latina o más allá —como evidenció la crisis hondureña con la destitución del presidente Manuel Zelaya— y la competitividad de México está muy por debajo de lo que muestran otros países, particularmente China. Éstos son, apenas, algunos signos de que el socio con el que la UE firmó el acuerdo hace una década está cada vez más debilitado y, en consecuencia, no tiene la capacidad para hacer realidad la promesa que representaba hace 10 años.

Si se analiza la UE, sus transformaciones en este decenio han sido múltiples y muy profundas. Para empezar, la UE tiene ya 27 miembros, en contraste con los 15 que la conformaban cuando se firmó el Acuerdo Global. Como ya se apuntó, las ampliaciones de 2004 y 2007 modificaron el centro de gravedad de la Unión Europea y, en consecuencia, cambiaron también las prioridades de su política exterior. Si bien América Latina en general y México en particular difícilmente figuraban de manera destacada entre ellas en 2000, mucho menos lo hacen ahora. De igual forma, las transformaciones que se empezaron a producir con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el 1 de diciembre de 2009, también afectan las relaciones que la UE mantiene con el exterior y obligan a volver a aprender cómo funciona este actor internacional sui géneris.

No obstante, a pesar de estas transformaciones y de ser el experimento político más exitoso de la historia moderna, la UE también pierde terreno en el escenario internacional. Aunque es el mercado más grande del mundo, no cesan los comentarios acerca de que Europa contará cada vez menos en el mundo, en particular por su incapacidad para actuar como actor internacional o por ser uno que no tiene parangón y al que es muy difícil entender. Otros apuntan que el sistema internacional está a las puertas de un nuevo acomodo bipolar en el que los actores principales serán China y Estados Unidos, pero nadie habla de la UE, estancada aun en temas como la competitividad y la definición de su actuación internacional, entre otros.

Amén de las transformaciones particulares de uno y otro socio, no se pueden descartar los cambios en el escenario internacional en esta última década, particularmente tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 (11-S) y, también, tras la recesión económica de 2008-2009 en donde nuevos rostros han aparecido. En medio de tanto reacomodo, con el surgimiento de nuevas configuraciones —como el G20 o los BRIC, por ejemplo— y también nuevos actores —se trate de los no estatales o

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

de potencias emergentes con aspiraciones globales como Brasil o China— es cada vez más difícil precisar el lugar que ocuparán México y la UE como socios estratégicos o en lo individual y lo mismo puede decirse del gran socio de ambos, Estados Unidos, sobre cuyo liderazgo futuro se especula mucho.

Ante este escenario, es válido echar un vistazo a lo que aconteció durante la última década en la relación México-UE para identificar posibles estrategias de futuro a partir de las lecciones derivadas de los resultados obtenidos en estos años. En consecuencia, las siguientes secciones tienen como objetivo hacer la reconstrucción del escenario en el que se firmó el Acuerdo Global, la *pièce de résistance* de la relación México-UE, dominado por el cambio radical en el modelo económico mexicano y por la sombra descomunal del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Para ese fin, se compararán y contrastarán a grandes rasgos las negociaciones, objetivos y textos de los dos acuerdos con la idea de entender sus similitudes y, sobre todo, sus múltiples diferencias. También se compararán y contrastarán sus logros, no con un objetivo preciosista de presentar el detalle de las numeralias sobre comercio e inversión, sino con el propósito de construir un fotograma que contribuya a entender qué ha resultado de estos procesos y, sobre todo, para señalar que la parte importante de la relación México-UE debería estar en el ámbito político, toda vez que, en términos económicos, los resultados no son espectaculares. A este relato se irán añadiendo detalles hasta llegar a la firma de la Asociación Estratégica México-UE para después pasar a hacer una nueva revisión de las percepciones que se tienen en una y otra orilla del Atlántico sobre el otro para tratar de identificar por qué el Acuerdo Global puede ser necesario pero no suficiente para llevar esta relación a otro nivel.

Más allá de ser éste un recuento de una relación distante, se busca poner de manifiesto los problemas que tiene la relación México-UE desde que se firmó el Acuerdo Global. Sin duda, el objetivo es también hacer algunas recomendaciones para que, en la medida de lo posible, se tomen cartas en el asunto cuanto antes para elegir uno de, cuando menos, dos caminos aparentes: la profundización de la relación a partir de un diálogo político de envergadura que permita potenciar a ambos actores en el escenario internacional o la relativización honesta de la importancia de los vínculos con la consiguiente atenuación de la retórica.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

LA APERTURA Y EL CAMBIO DE MODELO EN MÉXICO: DOS APUESTAS PARA LA HISTORIA[3]

Igual que buena parte de América Latina, México basó su modelo de desarrollo económico en la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), la cual le dio buenos resultados durante más de 30 años (aproximadamente entre 1940 y 1970), periodo caracterizado por un crecimiento sostenido, inflación decreciente y relativa estabilidad social. Sin duda, el sistema político mexicano, basado en el Partido Revolucionario Institucional (PRI), fue clave para el éxito del modelo económico basado en el desarrollo de un mercado interno y de una capacidad productiva nacional para no depender del exterior.

Sin embargo, tanto el modelo de desarrollo económico como el sistema político empezaron a acusar signos de agotamiento para finales de la década de los sesenta como resultado de su propio éxito. Este agotamiento se convirtió en una crisis, una vez que la ficción de auge económico, producto del descubrimiento de yacimientos petroleros y la venta de esta materia prima a precios altísimos, terminó con el *shock* petrolero y dejó al país endeudado y sin haber resuelto los problemas que presentaba el modelo ISI. A partir de entonces, sobre todo producto de la crisis de la deuda, el destino de México quedó inevitablemente vinculado al exterior y su política económica sujeta, aunque sólo fuera parcialmente, a las disposiciones y prescripciones de los organismos financieros internacionales.

La combinación de crisis económica y crisis política coincidió con la llegada al poder de una nueva generación de políticos mexicanos formados casi todos en Estados Unidos y con ideas —y prejuicios— diferentes a los de sus antecesores sobre cómo poner a México en el camino del desarrollo. Así, a partir del gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), se sentaron las bases para cambiar, primero, el modelo económico —por medio de la llamada reforma estructural, es decir, adelgazamiento del Estado, venta de paraestatales, reformas en la tenencia de la tierra y liberalización económica—[4] y, gradualmente, el modelo político. El paso más emblemático en esta dirección se dio en 1986 con la entrada de México al Acuerdo

[3] Para profundizar en esta historia, que no es el objetivo de este texto, véase Vega, 2008: 81-124.

[4] México llevó a cabo una liberalización comercial unilateral; la tarifa *ad valorem* promedio se redujo de 25 a 13% entre 1985 y 1993, antes del TLCAN. (McDaniel y Agama, 2003).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), el cual implicó pasar de un modelo orientado al interior a uno orientado al exterior y hacer prácticamente irreversible ese cambio al firmar un primer tratado de carácter vinculante en un marco multilateral.

El cambio se hizo más ostensible durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), quien estaba empeñado en poner a México en el camino al llamado primer mundo. Desde su polémica llegada al poder (las elecciones de 1988 fueron las más controvertidas de la historia posrevolucionaria mexicana hasta las de 2006), Salinas se concentró en transformar la imagen de México de cara al exterior e invirtió buena parte de sus recursos y energía en hacer que el resto del mundo se diera cuenta de que México había cambiado, que estaba a la vanguardia y que, por tanto, era un buen sitio para invertir.

En busca de esas inversiones para financiar el desarrollo de México, Salinas acudió al Foro Económico de Davos, Suiza, en enero de 1990. El plan original de Salinas era profundizar las relaciones comerciales y de inversión con la entonces Comunidad Económica Europea, referente obligado y permanente, si de hablar de la diversificación de la economía mexicana concentrada desde siempre con Estados Unidos se trata y, de ser posible, también con Japón. Sin embargo, el muro de Berlín había caído hacía apenas unos meses y el mundo industrializado sólo tenía ojos para la Europa del Este.

Por tanto, concluyó Salinas, la única vía para hacerse de recursos era firmando un tratado de libre comercio con Estados Unidos, una opción que hubiera sido impensable en otro momento de la historia de México, pues el nacionalismo emanado de la Revolución mexicana siempre había rechazado cualquier vínculo más allá de los indispensables con ese país dada la complejísima y dolorosa historia entre ambos. La firma de este acuerdo, sin duda, fue un parteaguas en la historia de México y cambió la percepción que de él se tenía en el resto del mundo (Marín, 2008: 6).

Si el TLCAN fue el proyecto más importante del gobierno de Carlos Salinas, el Acuerdo Global México-UE lo fue para el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000). Con la negociación de este acuerdo se concluía una estrategia de tres vías —acceso preferencial al mercado norteamericano, al europeo y a países selectos de América Latina— destinada a mejorar el futuro de México a partir de la liberalización comercial. En suma, se apostó prácticamente todo al mercado, a que fueran las fuerzas de la oferta y la demanda en el marco de la globalización las que incentivaran el crecimiento económico sostenido de México (Lustig, 2001: 85).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

NACER A LA SOMBRA DEL TLCAN: EL AG Y LA ATRACCIÓN POR PROXY

A pesar de sus coincidencias aparentes, el TLCAN y el AG son acuerdos distintos pues parten de lógicas y modelos de desarrollo particulares —de ahí las variaciones en su estructura— y, aunque a primera vista parecen buscar lo mismo, lo hacen por medios diferentes. Además, la importancia relativa de uno y otro acuerdo en el marco más amplio de los vínculos de México con el exterior también es distinta.

El TLCAN es apenas una parte de la relación México-Estados Unidos que se caracteriza por ser estrecha, cotidiana, compleja y multinivel. En contraste, como se explica más adelante, el AG es la piedra angular y prácticamente el todo de la relación México-UE, es decir, el AG es el que propicia que haya una relación y no al revés. Cabe aquí introducir un matiz: es obvio que México, hace mucho tiempo, mantiene relaciones más o menos estrechas y profundas con algunos países europeos, como España, Alemania, Reino Unido, Italia y Francia. No obstante, aquí se trata de analizar el vínculo con la UE como tal, el cual no existiría de no ser por el AG y, más aún, por el TLCAN.[5] Esto quiere decir que, aunque importante en sí mismo, el AG no puede entenderse más que a la luz del TLCAN (Ortiz, 2008: 157). Es, si se quiere, un caso de atracción por proxy entre México y la UE, es decir, nuestro país no habría tenido tanto atractivo como para que la UE se acercara a negociar un acuerdo de esta naturaleza si no hubiera tenido el TLCAN y firmar el acuerdo con la UE no habría sido el paso lógico durante el sexenio de Ernesto Zedillo de no haberse puesto los cimientos con la negociación del TLCAN en el sexenio anterior.

Intereses y expectativas de las partes

En el caso de Estados Unidos, el tipo de trato que predominó con América Latina hasta antes de la firma del TLCAN fue el del sistema generalizado de

[5] Europa siempre ha sido un referente en el imaginario de México y de los mexicanos, más por lo que creen que es, que por lo que es en realidad. Por otra parte, sí que había relaciones previas al AG entre México y Europa. En 1960 se establecieron relaciones diplomáticas; en 1975 se firmó el Primer Acuerdo Marco de Cooperación entre México y la Comunidad Económica Europea; en 1991 se firmó el Acuerdo Marco de Cooperación Comercial, Económica, Científico-Técnica y Financiera, y en 1995 se emitió la Declaración Conjunta Solemne a partir de la cual se dio un nuevo impulso a la relación.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

preferencias (SGP), esquema en el que los países desarrollados otorgan preferencias comerciales de manera unilateral a países en desarrollo sin exigir reciprocidad.[6] Así, fue sólo a partir de la firma del TLCAN que se tomó en consideración la suscripción de acuerdos de libre comercio con otros socios latinoamericanos, como ocurrió con Chile, Centroamérica y República Dominicana y, finalmente, Colombia y Perú, cuando el llamado hecho desde mediados de los noventa para seguir el modelo TLCAN con el resto de América Latina y construir el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) no tuvo la respuesta que se esperaba y se dio por muerta esta iniciativa.

El TLCAN marcó un importante viraje en la política comercial estadounidense y fue la primera vez que se incluyeron en un acuerdo económico regional aspectos como servicios financieros, compras gubernamentales, inversión extranjera y derechos de propiedad intelectual, yendo más allá de lo que se negociaba en la Ronda Uruguay del GATT (Carranza, 2002: 141). Con el TLCAN, Estados Unidos buscaba dar un paso más en la liberalización de sus intercambios con sus principales socios (ya había iniciado dicho proceso al firmar en 1989 un acuerdo de libre comercio con Canadá, conocido como CUSFTA). Los estudios de la repercusión en los flujos de comercio e inversión preveían ganancias positivas para todos y efectos mayores o menores según el tamaño de las economías.

En el caso de México, lo que se buscaba era terminar la transformación radical del modelo económico, formalizar los ya numerosos intercambios con Estados Unidos y aprovechar la vecindad geográfica con el mayor mercado del mundo que, según la visión tradicional y nacionalista emanada de la Revolución, sólo había dado problemas. Sin embargo, aún es difícil explicar por qué México decidió negociar el TLCAN desde una posición de tanta debilidad (Gruber, 2000: 125).[7] Quizá fue la urgencia de anclar el

[6] En 1974 México empezó a recibir acceso sin aranceles al mercado estadounidense para varios miles de bienes en el marco de este programa. Además, una porción significativa de las exportaciones mexicanas entró a Estados Unidos con aranceles reducidos bajo las previsiones llamadas *production-sharing* del esquema tarifario de ese país. Según la International Trade Commission de Estados Unidos, en 1993, más de la mitad de las exportaciones mexicanas —en términos de valor— entraron a Estados Unidos libres de arancel. México perdió su estatus SGP cuando entró en vigor el TLCAN en 1994.

[7] Además, Salinas ni siquiera pudo jugar el juego de dos niveles, como estipula Robert Putnam en su ya célebre ensayo, pues la opinión pública —buena parte de ella opuesta al acuerdo— no contaba y el Congreso estaba totalmente bajo su control, dada la naturaleza autoritaria del régimen. México no tenía opción: o TLCAN o nada. Por eso, aunque nadie obligó al gobierno de Salinas a hacer tantas concesiones, era mejor hacerlas

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

nuevo modelo al enorme mercado estadounidense y el temor a quedarse fuera del reacomodo en bloques que estaba en boga en la época (Morales, 2008: 194).

Es importante destacar que el gobierno mexicano hizo un enorme cambio burocrático para enfrentarse a la negociación del TLCAN (enero 1990-agosto 1993). El cambio consistió, básicamente, en pasar toda la responsabilidad y poder de negociación a la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi), en detrimento del papel de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). Esto fue la manifestación concreta del cambio en la visión de la política exterior. Si hasta antes de la llegada al poder de los llamados tecnócratas la política exterior había tenido un marcado contenido político, con la nueva generación en el poder se impulsó una visión más pragmática, por no decir aséptica, de política exterior, con una orientación marcadamente económica y comercial. Las consecuencias de este cambio burocrático aún se dejan sentir y, como se explica más adelante, son parte de la explicación detrás de por qué la relación con Europa no parece despegar del todo.

Para lograr la aprobación del TLCAN, tanto en México como en Estados Unidos se hicieron numerosas promesas en torno al acuerdo, aunque protagonistas de la negociación, como Jaime Serra y el propio Carlos Salinas, reconocieran que el acuerdo no era la panacea para resolver todos los problemas de México. No obstante, aunque fuera sólo en términos mediáticos, se vendió la idea de que el libre comercio, por sí solo, resolvería los enormes desequilibrios económicos y sociales de México con respecto a sus socios norteamericanos; limpiaría el medio ambiente; crearía empleos; y, sobre todo, al crear empleos en México, detendría la migración hacia Estados Unidos. Es evidente que el TLCAN no sólo no consiguió hacer realidad esas promesas, sino que, a pesar del aumento evidente en el comercio y la inversión, el crecimiento económico del país ha sido lento y la creación de empleos su talón de Aquiles. En 2009, con una economía tan absolutamente dependiente de la de Estados Unidos, México fue el país que sufrió la crisis económica más grave en la región (Zepeda, Wise y Gallagher, 2009: 1).

Por su parte, el acuerdo UE-México se inscribe en la estrategia diferenciada seguida en la segunda mitad de los noventa para promover el comercio y la inversión entre Europa y América Latina por medio de esquemas de

que quedar fuera. Para algunos, que el gobierno estadounidense no hiciera concesiones significativas tiene que ver más con el poder de ese país y la debilidad de México que con la oposición interna por parte de empresas y sindicatos. Véase Gruber, 2000: 7-8.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

trade, not aid.[8] Esta estrategia trataba de evitar la disminución de la importancia relativa de la UE en el subcontinente ante las nuevas políticas de Estados Unidos, particularmente el establecimiento del TLCAN y la planeación del ALCA.[9] Reconociendo la heterogeneidad de la región, se estableció un enfoque selectivo y de varias velocidades o de geometría variable[10] y se firmaron acuerdos de los llamados de cuarta y quinta generaciones, cuyo rasgo distintivo es la inclusión del libre comercio. En el caso del AG, los europeos querían conseguir la llamada paridad TLCAN, es decir, que las concesiones que hiciera México fueran equivalentes a las que había hecho frente a Estados Unidos y Canadá.

Con esta negociación, México buscaba completar su estrategia de desarrollo basada en el acceso preferencial a mercados externos y vincularse con la UE era un paso natural que colocaría al país como un importante centro de comercio e inversión (Beyerle, 2001: 18). Además, aunque fuera sólo mínimamente, el AG permitiría reducir la dependencia de Estados Unidos, tener acceso preferencial al segundo mercado más grande del mundo, reducir la vulnerabilidad a *shocks* externos, mejorar la oferta de insumos y tecnología accesible a las empresas y atraer inversión extranjera directa.

México enfrentó esta negociación basándose en su experiencia con el TLCAN, concentrándose sobre todo en lograr el acuerdo de libre comercio, algo que para los europeos no era deseable, e hizo uso de las mismas estructuras y equipos de negociación que ya le habían resultado efectivos en la negociación con Estados Unidos y Canadá. Esto es importante porque,

[8] Sin lugar a dudas, la entrada de España a la Comunidad Europea en 1986 sirvió de catalizador a este cambio en el enfoque y fueron los funcionarios españoles en la Comisión Europea, como Manuel Marín, quien ocupó la vicepresidencia de ese órgano, los que dieron el gran empujón a la nueva estrategia.

[9] Europa reconocía que estas iniciativas podían ser desventajosas para sus inversionistas e inducir un efecto de desviación de comercio que redujera la cuota de mercado europea a favor de Estados Unidos.

[10] En este modelo, la segunda velocidad correspondía a Centroamérica y al Grupo Andino. En lo económico, las exportaciones de ambas regiones siguieron reguladas por las preferencias arancelarias que otorgó Europa en 1990 a los países andinos y en 1991 a los centroamericanos. Aunque mejor que el trato del SGP, ambos siguen siendo regímenes de acceso a mercado de carácter unilateral, temporal y extraordinario, y excluyen productos de gran importancia para ambas subregiones, como el plátano. En lo político, se mantuvo el *statu quo* establecido en los acuerdos de tercera generación: diálogo ministerial institucionalizado centrado en las drogas ilegales con el Grupo Andino y el Diálogo de San José con reuniones bianuales con Centroamérica.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

desde el origen, México parece no haber registrado que la UE era un actor distinto. De haberlo hecho, México hubiera tenido que conocer mucho mejor a su potencial socio y no asumir que se trataba de un actor similar a Estados Unidos o a Canadá, o que la plantilla del TLCAN servía también para esta negociación.

Estructura y contenido de los acuerdos: las lógicas son distintas

Desde el inicio de las negociaciones en el año de 1991 se tomaron dos decisiones transcendentales sobre la arquitectura del TLCAN: sería sólo un acuerdo de libre comercio y se limitarían al mínimo las instituciones y mecanismos de gobierno. No había más objetivo explícito que aumentar el comercio y la inversión entre las tres partes firmantes. Por eso, el TLCAN incluye exclusivamente capítulos sobre el comercio de bienes e inversión, servicios y asuntos relacionados, y aspectos como normalización, compras del sector público y propiedad intelectual. No hay referencias explícitas al diálogo político, a la disparidad de los socios o a la política de desarrollo.[11]

Sin embargo, como el aumento en el comercio trae consigo una intensificación en los contactos en todos los niveles y un incremento inevitable de incidentes en donde los socios no coinciden, fue preciso diseñar reglas, instituciones y mecanismos adecuados para la efectiva prevención, administración y solución de controversias. A fin de cuentas, ése era el otro objetivo de firmar un tratado como el TLCAN: la posibilidad de poner fin a los diferendos comerciales que habían obstaculizado la relación comercial entre México y Estados Unidos en el pasado, particularmente en la década de los ochenta. Al reglamentar, formalizar y uniformar los criterios comerciales de los dos países, el TLCAN permitiría ir resolviendo los problemas sin que se salieran de control o afectaran otros ámbitos de la relación bilateral. Era una forma de aislar estos temas de otros aspectos conflictivos de una relación necesariamente compleja y difícil entre socios tan dispares.

[11] El TLCAN, según Robert Pastor, no preveía una aproximación unificada para extraer la promesa del TLCAN, ni contemplaba una respuesta común a nuevas amenazas. El TLCAN simplemente asumió que los pueblos de América del Norte se beneficiarían de la magia de un mercado libre y que los tres gobiernos resolverían viejos o nuevos problemas.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

En contraste, la UE sí buscaba explícitamente algo más que el libre comercio con México, aunque, al final, lo que más importó a ambas partes fue la liberalización comercial.[12] En principio, dicha liberalización es sólo una parte de una aproximación concebida como integral dirigida a la promoción del desarrollo sostenible, la estabilidad macroeconómica, la reducción de la pobreza, la consolidación de la democracia y la buena gestión gubernamental (Giordano, 2003: 11).

En el caso del AG, éste fue el primero en ser de cuarta generación y se basa, como todos los acuerdos de este tipo, en el diálogo político entre los jefes de Estado y de gobierno, ministros, altos funcionarios y parlamentarios, abierto a la sociedad civil para discutir materias de interés común —asuntos internacionales, temas de Naciones Unidas y otros—, en un intento por establecer una relación más de pares entre la UE y México y reconocer la estatura de México en el escenario internacional. Además, dicho diálogo buscaba fomentar la democracia y el respeto de los derechos humanos. En segundo lugar, se incluyó un apartado de liberalización económica y comercial (crear una zona de libre comercio) progresiva y recíproca.[13] Por último, el AG tiene una parte dedicada a la cooperación para el desarrollo, a partir de la creación de un consejo conjunto de mayor rango que las comisiones mixtas previas, con el fin de identificar mejor las áreas prioritarias para México.[14]

México resultaba un socio atractivo porque, al concluir su tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá, dejó de ser América Latina para convertirse en América del Norte y una estupenda plataforma exportadora hacia Estados Unidos para sus multinacionales —e incluso hacia el resto de América Latina, gracias a los acuerdos suscritos con esos países—; podía ser una suerte de centro regional con varios ejes (un tipo de

[12] Las negociaciones comerciales entre México y la UE duraron 12 meses y medio (casi seis meses menos que el tiempo que tomaron las negociaciones del TLCAN); los aspectos políticos y de cooperación se negociaron en dos días. Aunque es claro que los aspectos técnicos del comercio y la inversión son más difíciles de acordar, no deja de ser una diferencia significativa. (IRELA, 2000: 2.) De nuevo fue México el que quiso sostener una negociación de iguales y no puso particular énfasis en el reconocimiento de las asimetrías existentes entre México y la UE, más allá de las diferencias en los calendarios de desgravación.

[13] Se incluye la apertura del sector de compras gubernamentales y la adopción de criterios comunes en las áreas de competencia y derechos de propiedad intelectual.

[14] También hay dos acuerdos sectoriales, uno sobre bebidas espirituosas y otro sobre precursores químicos.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

encarnación del modelo *hub and spokes*), tanto hacia el norte como hacia el sur. Además, el objetivo fundamental para los europeos era recuperar cuando menos parte de la porción del mercado mexicano que históricamente habían tenido y que perdieron a partir de la entrada en vigor del TLCAN en 1994.[15] En consecuencia, el acuerdo era para los europeos la forma de incrementar su comercio —y su presencia— aunque fuera sólo en el margen.

Cabe destacar que la UE eligió, además de a México, a Mercosur y a Chile para dar inicio a esta estrategia, aunque el primer acuerdo alcanzado fue con México. La negociación quizá fue menos difícil que con los socios sudamericanos, primero, porque México tenía ya la experiencia del TLCAN y, segundo, porque no compite en materia agrícola, como sí lo hacen el Mercosur y Chile. Así, paradójicamente, Mercosur, quien tiene más vínculos políticos y económicos con Europa, incluso si se piensa desde la perspectiva de la integración regional, no tiene acuerdo de asociación, y Chile y México, que están más cerca de Estados Unidos (particularmente a partir de la firma del TLC Estados Unidos-Chile) y no se integran con su propia región, sí lo tienen, lo cual puede interpretarse como un gran fracaso de la estrategia europea en América Latina, particularmente en lo relativo a la creación y promoción de esquemas de integración regional (Ruiz, 2008).

Sin duda, el AG introdujo diversas innovaciones en la metodología y el formato y, por tanto, puede ser considerado un punto de inflexión de las relaciones entre la UE y América Latina.[16] Pero, además, para México representó también un cambio en su experiencia negociadora en el marco del TLCAN. Para empezar, México estaba acostumbrado a concentrarse en el aspecto del libre comercio y que se le presentaran otras dos dimensiones —diálogo político y cooperación para el desarrollo— sin duda requirió hacer ciertos ajustes e involucrar nuevos actores a la negociación, aunque fuera sólo para cubrir el expediente.

[15] En 1985, la UE tenía 16% de las importaciones mexicanas; para 1998, esta cifra era de 9 por ciento.

[16] Cabe destacar que se establecieron distintas instituciones para facilitar el cumplimiento de las metas del acuerdo y mantener el diálogo entre las partes, incluso al más alto nivel. Entre éstas están el Consejo Conjunto —criticado por numerosas ONG mexicanas al considerarlo anticonstitucional, pues puede proponer modificaciones al AG sin que éstas deban ratificarse por el Senado en México—, el Comité Conjunto y los comités especiales (para las materias de aduanas, normas y regulaciones técnicas, sanitarias y fitosanitarias, compras gubernamentales y servicios financieros, por ejemplo).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Pero lo que más provocó controversia en torno a las negociaciones entre México y la UE fue la inclusión por parte de los 15 de la llamada cláusula democrática en el preámbulo del acuerdo, que estipula que éste está basado en principios democráticos y el respeto a los derechos humanos como elemento esencial que sirve de base a las políticas internas y externas de las partes. Éste es un texto estándar para los acuerdos de este tipo que firma la UE; sin embargo, por primera vez, México enfrentaba la necesidad de ratificar una cláusula de carácter eminentemente político —y, para muchos, atentatoria contra la soberanía nacional, toda vez que implicaba la posible suspensión del acuerdo en caso de presentarse una violación a estos preceptos, a juicio unilateral de la UE, aunque se entiende que también puede funcionar en sentido contrario— en la suscripción de un acuerdo de liberalización comercial.

Era una suerte de trampa sin salida, pues si México quería jugar en las grandes ligas y se presentaba a sí mismo como un país que había cambiado, no podía negarse a firmar un acuerdo precedido por una cláusula que hablaba de democracia y respeto a los derechos humanos. En este sentido, al menos simbólicamente, toda vez que la cláusula democrática no deja de tener un carácter sobre todo declarativo al no contar con un mecanismo que la haga obligatoria, el AG fue una vuelta de tuerca más que obligó a avanzar en el cambio político en México, al menos de cara a la galería internacional.

IMPLEMENTACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL TLCAN Y DEL AG: REALIDADES

El TLCAN, aunque impensable antes de la era Salinas, fue una consecuencia natural en la relación de dos sociedades que se habían integrado a lo largo del tiempo en un proceso de abajo hacia arriba (*bottom up*), guiado, por ejemplo, por cambios en la estrategia y estructura de las empresas, y no exclusivamente un proceso de arriba hacia abajo (*top down*), impulsado por las decisiones tomadas al más alto nivel gubernamental, aunque se le identifique como el proyecto personal de Salinas. Así, el TLCAN sólo vino a ordenar vínculos ya existentes; incluso puede decirse que la construcción de un sistema económico norteamericano —entre Canadá y Estados Unidos, primero, a raíz de la firma del acuerdo de libre comercio entre ellos, y Estados Unidos y México, después— ya estaba muy avanzada antes de que el acuerdo entrara en vigor.[17]

[17] Para algunos, el TLCAN vino a coronar una década de vínculos de comercio e inversión mejorados y más amplios entre México y Estados Unidos, más que a crearlos o

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

En contraste, a pesar de su innovadora estructura y ámbitos de aplicación, el AG es claramente una estrategia exclusivamente *top down* y por eso no basta para crear por sí solo una relación estrecha entre México y la UE que pudiera compararse, aun en el largo plazo, con la existente entre México y Estados Unidos. Así, mientras el TLCAN simplemente codificó en un texto de carácter legal y vinculante innumerables prácticas ya existentes entre México y Estados Unidos, el AG codificó lo que prácticamente no existía y, quizá, aún no existe. En consecuencia, es más un instrumento de promoción de las relaciones entre las partes firmantes que uno para proveer un marco legal a relaciones informales y profundas que sólo necesitaban ordenarse.[18]

Entre sus aciertos, dicen sus creadores, habría que contar que el TLCAN es uno de los primeros instrumentos de política económica de largo plazo en la historia de México (Blanco y Zabludovsky: 2002). No deja de sorprender que se considere a un acuerdo de libre comercio como un instrumento de política económica de largo plazo para el desarrollo de un país como México, pero esto evidencia cuántas expectativas se pusieron en él y qué tanto dejó el gobierno en manos del mercado. Por otra parte, fue una palanca muy poderosa para realizar reformas indispensables que hubiese resultado muy difícil poner en marcha unilateralmente: profundización y consolidación del proceso de cambio estructural y adopción de disciplinas y creación de instituciones —formales e informales— de una economía de mercado. También ha sido un instrumento que ha dado mayor certidumbre a distintos actores (incluidos los inversionistas, a partir de reglas claras y permanentes para nacionales y extranjeros que disminuyen el riesgo de sus operaciones).

cambiarlos. Tanto las inversiones como el comercio entre ambos creció mucho antes de 1994 (McDaniel y Agama, 2003: 945).

[18] Para muestra, un botón: antes de firmar el TLCAN, el comercio de México con Estados Unidos equivalía a más de 70%. Antes de firmar el AG con la Unión Europea, el comercio con esa región representaba menos de 6% del comercio exterior de México. A fines de 2008, el comercio con Estados Unidos llegó a representar 82.37% del comercio exterior de México, y el comercio con Europa, con todo y las altas cifras de crecimiento reportadas tras la entrada en vigor del acuerdo, escasamente rebasó 6% (cifras de la Secretaría de Economía, Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales). En consecuencia, ni con el AG puede pensarse en que Europa se convierta en el mediano o largo plazo en un contrapeso efectivo de Estados Unidos *vis-à-vis* México en términos económicos, ni tampoco en un interlocutor del mismo nivel que los estadounidenses en términos políticos, más aún cuando Estados Unidos es la única superpotencia del orbe, incluso si se cuestiona su liderazgo en temas candentes de la agenda como la reforma a la arquitectura financiera internacional o el cambio climático.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Más allá de las promesas, el acuerdo que entró en vigor el 1 de enero de 1994 sólo podía tener como objetivo real la promoción del comercio y la inversión entre los socios del mismo a partir de la reducción de aranceles y la remoción de otras barreras. Y, en este sentido, ha cumplido, incluso con creces, su cometido. Sin embargo, también ha exacerbado la vulnerabilidad de México frente a *shocks* externos, al igual que las desigualdades sociales y regionales y no sólo no ha detenido la migración de mexicanos a Estados Unidos, sino que, como bien apuntan las nuevas teorías sobre la migración internacional, la ha fomentado.

En general, puede decirse que el TLCAN no ha hecho que la economía mexicana cree empleos suficientes para su población, a pesar del crecimiento sin precedente en el comercio, el aumento en la productividad y el crecimiento de la inversión extranjera. Tampoco ha traído un incremento en los salarios o la convergencia con los de Estados Unidos como se esperaba. Asimismo, no se puede decir con plena seguridad que sea el causante directo y único de la crisis por la que atraviesa el campo mexicano. En el tema del medio ambiente, tampoco es fácil decir si el TLCAN ha perjudicado o mejorado las condiciones de México. En suma, no ha sido todo lo que sus partidarios esperaban ni tampoco el desastre que pronosticaban sus críticos. Pero la cuestión que queda, y preocupa, es que más allá del TLCAN, México no ha salido de la crisis con esta nueva estrategia de desarrollo o la falta de tal estrategia, si se considera que la firma compulsiva de acuerdos internacionales que promuevan el comercio y la inversión está lejos de ser una estrategia de desarrollo nacional.

Los efectos negativos que sí son imputables al TLCAN están relacionados, sobre todo, con los calendarios de desgravación negociados y las circunstancias en que México abrió sus mercados a sus socios norteamericanos. En general, el TLCAN aceleró la liberalización comercial de México sin que se hubieran creado las condiciones necesarias para que el sector privado y el público pudieran responder a las nuevas condiciones económicas, sociales y medioambientales que producía el comercio con dos de las economías más poderosas del mundo.

En el caso del AG, también resulta difícil evaluarlo a tan sólo 10 años de haber entrado en vigor, y mucho más cuando siempre se le ha considerado un acuerdo secundario, a la zaga del TLCAN, y que en la percepción pública existe sólo como un tratado de libre comercio y pocas veces se mencionan —mucho menos se valoran— sus otros dos pilares: los de concertación política y cooperación. No obstante, puede decirse que los resultados son

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

más bien pobres, aun si las expectativas eran mucho más moderadas que las provocadas en torno al TLCAN, sobre todo las de los europeos, quienes, desde un primer momento, sabían que sólo podían esperar el aumento de las cifras de comercio en los márgenes y, si acaso, una mínima concertación política, aunque la retórica que domine estas relaciones sea todo lo contrario y peque de grandilocuente.

Diálogo político

El TLCAN no contiene, formalmente, disposiciones para tipo alguno de diálogo político estructurado entre las partes. Al no incluir referencia alguna a la democracia o al respeto a los derechos humanos, el TLCAN no contribuye directamente a la democratización de México y en ese sentido se inscribe perfectamente en la lógica estadounidense de tolerancia a las prácticas no democráticas en México a cambio de la estabilidad en su frontera sur. Esto no quiere decir que el TLCAN no haya contribuido a la democratización de México, sino que esta contribución ha sido indirecta y más bien ha funcionado como un catalizador de tendencias internas. Desde una perspectiva política, el TLCAN fue la piedra angular de la nueva estrategia de desarrollo. La promesa del acceso al mercado estadounidense fortalecía la posición de los intereses exportadores y de otros grupos en México que favorecían la liberalización. En consecuencia, como pronostican los libros de texto, tras la liberalización económica vino la liberalización política (Zoellick, 2001), aunque ésta siga parcialmente estancada.

De la misma manera, a partir de la firma del TLCAN, el diálogo es más fluido, amplio y positivo entre México y Estados Unidos, sobre todo entre los mandos medios. Los burócratas de ambos países se entienden bien. En parte, esto se debe a la intensificación de los flujos de comercio e inversión, a un mayor interés en México a partir de la suscripción del acuerdo, a un mayor entendimiento del funcionamiento de ambos gobiernos, a una cierta institucionalización para el resto de los temas de la relación que no quedaron en el TLCAN y a la llamada compartimentalización, gracias a la cual los temas de la agenda se dividen y no se contaminan entre sí.[19] Además, se

[19] A raíz del inicio de la negociación del TLCAN y con miras a influir en su propio terreno a legisladores u otros actores influyentes como los líderes latinos, la diplomacia mexicana fortaleció su red consular y la politizó, es decir, expandió sus actividades más

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

fortalecieron los mecanismos de consulta existentes y la creación de algunos nuevos al punto de que se llegó a soñar con un acuerdo migratorio durante el gobierno de Vicente Fox (2000-2006), aunque se quedara sólo en eso, en un sueño, y se negoció la Iniciativa Mérida durante la primera mitad del sexenio de Felipe Calderón (2006-2012), cuyos alcances aún se desconocen.

En el ámbito de la concertación política en asuntos internacionales, el TLCAN realmente no ha conseguido cambiar la norma que ha regido las relaciones México-Estados Unidos desde siempre: México sólo puede disentir de Estados Unidos en asuntos que para éste no sean de gran importancia. Esto quedó demostrado con las fricciones entre el gobierno de George W. Bush y el de Vicente Fox en torno al conflicto en Iraq. No obstante, aunque no se acuerdan posiciones comunes y se puede crear tensión en la relación bilateral, México aún mantiene cierta autonomía relativa en estos temas.

Por otra parte, la falta de instituciones y, sobre todo, de un mecanismo de consulta permanente entre los tres socios del TLCAN ha obligado a gestionar los problemas comunes *ad hoc* y, generalmente, bilateral. Incluso, puede decirse que el TLCAN no es más que la combinación de dos relaciones bilaterales fuertes —la de México con Estados Unidos y la de Estados Unidos con Canadá— y una débil —la de México con Canadá. Así, el TLCAN no hace que sus tres socios hablen con una sola voz y permite que Estados Unidos, sobre todo, pueda actuar de forma unilateral en el ámbito global. Ante circunstancias adversas como las posteriores al 11-S, es evidente que no existe una capacidad intrínseca para mantener el interés de los gobiernos federales en el avance del libre comercio en la región de América del Norte o en la solución de problemas que aún no consiguen solventarse. Dicho de otra manera, se echa de menos una institución con ciertos rasgos de autonomía en momentos en los que los gobiernos de México, Estados Unidos y Canadá han relegado de sus prioridades el acuerdo y su posible evolución hacia un estadio superior de integración.

Con la UE, el diálogo político realmente no es mayor a partir de la firma del AG, más allá de una cuestión meramente protocolaria. Ni México ni Euro-

---

allá de sus tradicionales tareas de proteger los derechos humanos y laborales de los inmigrantes. Los consulados, especialmente los generales, fueron instruidos para actuar como una especie de embajadas regionales, promoviendo la imagen de México y cultivando a los líderes políticos, locales y federales.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

pa han utilizado este mecanismo más allá de los procedimientos de rutina.[20] Cabe recordar que, a pesar de incluir este componente, el AG —igual que el acuerdo que se negocia con Mercosur y el que se tiene con Chile— estaba motivado sobre todo por consideraciones económicas y no políticas, como sí las tienen otros acuerdos suscritos por la UE orientados al fortalecimiento de la democracia o la estabilidad de los socios o regiones con quienes se firman (McQueen, 2002: 1373).

No obstante, haber suscrito un acuerdo de esta naturaleza fue una suerte de graduación en materia política para México, ya que era un signo de su propio desarrollo y capacidad para enfrentar temas internos sensibles como los derechos humanos y la democracia. Así, la mera firma del AG con un componente de diálogo político —y la cláusula democrática— reflejaba ya una transformación de la sociedad mexicana, aunque no necesariamente producto del AG. Lo mismo puede decirse de la etapa previa a la aprobación del acuerdo con la participación activa del Parlamento Europeo y de múltiples ONG europeas que han establecido contacto con sus contrapartes mexicanas y que han hecho suyas causas locales como el conflicto en Chiapas.

Sin embargo, así como los vínculos comerciales entre México y la UE han tenido que irse (re)creando a partir del AG, de igual forma los vínculos entre las sociedades civiles de ambos socios también han tenido que ser fomentados desde arriba, sin querer quitar el mérito al trabajo que han realizado diversas organizaciones en ambos lados del Atlántico que, desde antes de la firma del acuerdo, buscaban su inclusión en el proceso. De ahí que, tratando de subsanar esta omisión en el tratado, fue la Comisión Europea la que invitó al primer Foro UE-México sobre la sociedad civil en noviembre de 2002, aunque resulta alentador que las propias organizaciones civiles hayan convocado al siguiente, en México, y que, a pesar de las reticencias de las autoridades mexicanas, el primer encuentro haya servido para establecer un diálogo entre autoridades y sociedad civil de ambos socios para resolver dudas y hacer propuestas. Más aún, es importante subrayar que esto es lo que las organizaciones de la sociedad civil consideran que debe ser el verdadero diálogo político del AG (European Commission, 2002). Aquí también

[20] Sobre esta actitud del gobierno mexicano, particularmente durante la era Castañeda, véase Ruiz, 2002: 201-212. Para la revisión completa de la relación México-UE durante el sexenio de Vicente Fox (2000-2006), véase Ruano, 2008: 297-329.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

hay un efecto indirecto del AG sobre la democratización de México: las ONG mexicanas buscan en él y en sus contactos con ONG europeas la progresiva institucionalización de los mecanismos de interlocución entre la sociedad civil organizada, los sectores económicos y el gobierno, con el fin de compensar asimetrías institucionales en la participación de la sociedad civil mexicana.

Quizá se esperaba ver más concertación política entre México y la UE en torno a la guerra en Iraq, por ejemplo, sobre todo cuando México ocupaba en ese momento un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas. Sin embargo, parece que no hubo este tipo de discusión particular entre estos socios a partir de la concertación política estipulada en el AG o, al menos, no se hicieron públicos dichos contactos. Esto subraya que el AG peca de lo contrario del TLCAN: tiene instituciones pero éstas no funcionan sin la voluntad política de los estados participantes. Pero cabe aquí un matiz: ni la posición de México ni la de Europa fueron claras en los meses previos al inicio de la guerra; así, es difícil que haya concertación política, con o sin instituciones.

Para los europeos, la formalización del diálogo político como parte del AG ha multiplicado ampliamente las oportunidades de intercambio y debate (Delegación de la Unión Europea en México, 2009b), aunque esto no necesariamente se traduzca en resultados concretos. En la evaluación que hacen del diálogo, generalmente mencionan factores que, a mi juicio, no necesariamente implican un diálogo político operativo, propositivo y productivo, como los lazos históricos y culturales que tiene la UE con México o los valores que, supuestamente, se comparten, como la democracia, el respeto al Estado de derecho o los derechos humanos.

Si han de mencionarse los temas que se incluyen en este diálogo político, habría que destacar, en el ámbito bilateral, la cohesión social, la justicia y los derechos humanos, el desarrollo económico sostenible, el medio ambiente, la educación y la cultura, y la ciencia y la tecnología. Desde la perspectiva global, el diálogo incluye el cambio climático y la energía, la seguridad alimentaria, la economía global y la paz y la seguridad mundiales. No obstante, tras revisar los documentos informativos disponibles sobre el diálogo político, en ninguno se especifican logros concretos, a pesar del proverbial buen estado de las relaciones.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Aspectos comerciales y de inversión[21]

Desde 1993 y hasta el ingreso de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 2001, lo cual potenció su capacidad como exportador hacia Estados Unidos, el comercio de Estados Unidos había aumentado más rápidamente con sus socios del TLCAN que con otros países. Hasta 2006, Canadá era el primer socio comercial de Estados Unidos y México ocupaba el segundo lugar, sitio que ahora ocupa China. Durante esos años, el comercio México-Estados Unidos aumentó particular, significativa y rápidamente (cuadro 13.1), y el comercio México-Canadá quedó, de manera muy lejana, en segundo lugar dentro de América del Norte (cuadro 13.2).

Entre 1993 y 2008, las exportaciones estadounidenses a México casi se cuadruplicaron, mientras que las exportaciones mexicanas a Estados Unidos casi se multiplicaron por seis.[22] Las cifras muestran que el comercio entre Estados Unidos, México y Canadá equivalía a 343 000 millones de dólares a finales de 1994, a un año de haber entrado en vigor el TLCAN. Para fines de 2002, el total era de 653 000 millones de dólares, un incremento generalizado en todos los rubros (Hendricks, 2003: 41). Para 2008, la cifra era ya de 946.1 mil millones de dólares. Esto quiere decir que, en estos 15 años, el comercio entre Canadá y Estados Unidos casi se ha triplicado, mientras que

[21] Es importante destacar que las cifras que aquí se presentan no son del todo exactas, puesto que el aumento en el comercio y la inversión no pueden atribuirse exclusivamente al TLCAN o al AG, ya que hay cambios previos y posteriores —como el establecimiento de la Organización Mundial del Comercio, la firma de otros acuerdos, el cambio de política cambiaria o el ciclo económico— que pueden influir en ellos. Las cifras del TLCAN corresponden al portal <*www.naftanow.org*>, producido por los gobiernos de Canadá, Estados Unidos y México, y a las que ofrece la página electrónica de la Secretaría de Economía de México (<*www.economia.gob.mx*>). En el caso de las cifras del AG, los datos corresponden a la Secretaría de Economía de México (<*www.economia.gob.mx*>) y al análisis 2009 de la Delegación de la Comisión Europea en México (<*www.delmex.ec.europa.eu*>).

[22] Quienes estudian el tema en profundidad introducen un matiz con respecto a la devaluación del peso en la crisis de 1994-1995 que contribuyó a impulsar las exportaciones mexicanas. Asimismo, otras cifras señalan que las exportaciones mexicanas crecieron 311% en términos reales entre 1993 y 2007, mientras que las exportaciones no petroleras lo hicieron en 283%. El gran impulso a las exportaciones vino del sector manufacturero (pasaron de 43% en 1990 a 77% en 2007, en el total de las exportaciones). Las exportaciones agrícolas se duplicaron en términos reales entre 1993 y 2007. Véase Zepeda, 2009: 4.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 13.1. Comercio de bienes entre México y Estados Unidos

	1993	*1994*	*1995*	*1996*	*1997*	*1998*	*1999*	*2000*
Exp.	42 850.9	51 645.1	65 190.0	79 780.5	92 931.0	101 950.7	118 632.0	146 214.5
Imp.	45 294.7	54 790.5	53 828.5	67 536.1	82 002.2	93 258.4	105 267.3	127 534.4
	2001	*2002*	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*
Exp.	136 446.4	141 897.7	144 293.4	164 522.0	183 562.8	211 799.4	223 403.6	234 557.1
Imp.	113 766.8	106 556.7	105 360.7	110 826.7	118 547.3	130 311.0	140 569.9	152 615.2

Nota: cifras en millones de dólares estadounidenses; el referente es México.
Fuente: elaboración propia con datos de Secretaría de Economía, 2010a; 2010b.

Cuadro 13.2. Comercio de bienes entre México y América del Norte (Estados Unidos y Canadá)

	1993	*1994*	*1995*	*1996*	*1997*	*1998*	*1999*	*2000*
Exp.	44 419.5	53 127.9	67 255.0	82 017.1	95 235.9	103 667.7	121 975.7	149 783.9
Imp.	46 470.0	56 411.2	55 202.8	69 279.7	83 970.3	95 548.6	108 216.2	131 551.0
	2001	*2002*	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*
Exp.	139 714.0	144 889.0	147 335.1	167 813.5	187 797.3	216 975.6	229 898.0	241 686.7
Imp.	118 001.6	111 037.0	109 481.2	116 154.2	124 716.7	137 687.2	148 545.2	162 065.6

Nota: cifras en millones de dólares estadounidenses; el referente es México.
Fuente: elaboración propia con datos de Secretaría de Economía, 2010a; 2010b.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

el comercio entre Estados Unidos y México, en términos totales, se ha multiplicado por cuatro. Como área de libre comercio, América del Norte ha visto incrementar su producto interno bruto en más del doble (7 600 millones de dólares en 1993 y 17 000 millones de dólares en 2008).

En el renglón de la inversión, los resultados son también espectaculares. Durante los ocho años previos a la firma del TLCAN, el flujo anual promedio de inversión extranjera directa (IED) hacia México era aproximadamente de 3 470 millones de dólares. Desde 1994, este promedio ha sobrepasado los 10 000 millones de dólares, al haber recibido un total de 156 000 millones de dólares en inversión de sus socios norteamericanos —aunque más de la mitad fuera estadounidense— entre 1993 y 2008. Estas cifras confirman que el acceso preferencial concedido en el marco del TLCAN sí ha producido un aumento en los flujos de comercio e inversión.

Como ya se apuntó antes, aunque el comercio y la inversión hayan crecido de manera significativa en México, el logro más importante del TLCAN (Zepeda, 2009: 19), el crecimiento económico ha sido lento y la creación de empleo, débil. En el sector laboral, la productividad aumentó 80% en el sector manufacturero, según el INEGI, dado que las empresas nacionales se vieron obligadas a competir con las extranjeras. No obstante, el aumento en la productividad de los trabajadores mexicanos no parece haber prevenido la caída de sus salarios. Los sueldos reales en el sector manufacturero cayeron dramáticamente después de la crisis del peso en 1995 y no recuperaron el nivel que tenían previo al TLCAN hasta 2001. Ahora son sólo 8% más altos en el sector maquilador, mientras que los sueldos en el sector manufacturero no maquilador siguen estando en niveles anteriores al TLCAN, según cifras del INEGI. Los defensores del TLCAN apuntan que esta afirmación es incorrecta (Serra y Espinosa, 2002: 60).[23] Quizá lo más importante, sin embargo, sea que no ha habido convergencia alguna entre los sueldos que se pagan en México con los que se pagan en Estados Unidos, en contra de las predicciones más optimistas a favor del TLCAN. Más aún, el valor real del salario mínimo en México ha caído 25% desde la entrada en vigor de dicho Tratado (STPS, 2010).

En cuanto a la industria maquiladora, ésta se convirtió desde finales de los noventa en la primera generadora de ingresos, sobrepasando las exportaciones petroleras y el turismo (Atkinson, 2003: 15). Las empresas estado-

[23] John Audley coincidía en que los sueldos se han visto afectados por la crisis del peso y no por el TLCAN (2003: 6).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

unidenses habían encontrado en México el sitio idóneo para el ensamble y la reexportación de componentes debido a los aranceles y una mano de obra abundante y barata, además de la proximidad física que permite surtir pedidos de última hora. Sin embargo, con el tiempo, los trabajadores han adquirido mayores competencias y, por consiguiente, a esta mano de obra calificada o semicalificada le corresponden sueldos mayores. Esto ha provocado la búsqueda de otros mercados, tales como el chino, lo cual subraya el hecho de que ni siquiera un acuerdo como el TLCAN garantiza que se privilegiará a los socios por encima de la competencia en el resto del mundo. Fieles a la oferta y la demanda, las empresas buscarán el mejor trato, donde quiera que éste se encuentre y más cuando en el caso de México aún quedan ciertos imponderables que reducen su atractivo e incluso obnubilan la ventaja de su proximidad geográfica, como la falta de seguridad o de infraestructura de comunicaciones.[24] En todo caso, la industria maquiladora es una excepción, más que la regla, en el panorama industrial de México.

En el sector agrícola, la situación es todavía peor. El TLCAN abrió las puertas a importaciones baratas provenientes de Estados Unidos que han tenido efectos negativos sobre el campo mexicano, un sector de por sí sumido en crisis recurrentes. Cabe recordar que el sector agrícola no se liberalizó del todo sino hasta 2008. Los defensores del TLCAN apuntan que la importación, sobre todo de maíz, por encima de la cuota establecida se ha debido a la falta de oferta interna y no puede considerarse efecto del TLCAN, ya que fue el gobierno mexicano el que autorizó la entrada de la producción estadounidense a precios debajo del costo real, alegando escasez interna. Por eso, la pobreza de los agricultores mexicanos es, sin duda, algo preocupante, pero no puede atribuirse al TLCAN, o al menos no en exclusiva (Serra y Espinosa, 2003: 61). Es también un problema del gobierno mexicano que no supo aplicar medidas adecuadas a tiempo para proteger a este sector de la competencia de un campo mucho más tecnificado y mucho más protegido por medio de enormes subsidios, sobre todo a partir de la aprobación de la llamada *Farm Bill*. Los agricultores mexicanos de subsistencia ni siquiera disponen de créditos, mucho menos de subsidios. El caso es que, según el INEGI, se han perdido aproximadamente 2.3 millones de empleos en el agro mexicano desde principios de 1990. Ante estos datos,

[24] México ha perdido el tiempo y no ha invertido para superar sus desventajas competitivas. Hoy, el alto costo de la energía y las telecomunicaciones, además de la inferioridad de su red carretera y la falta de recursos en el sector educativo, contribuyen a que el país se ubique en el lugar 46 en términos de competitividad (IMD, 2009).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

no es difícil entender por qué la migración de mexicanos hacia Estados Unidos no sólo no se ha detenido, sino que ha aumentado en los últimos años aunque se hayan incrementado las medidas de seguridad a lo largo de la frontera.

Según cifras de la Secretaría de Economía, con datos del Banco de México y Eurostat para el comercio (Misión de México ante la UE, 2009), las exportaciones mexicanas a la UE han crecido 285% entre 1999 y 2008, mientras que las importaciones mexicanas de la UE han registrado un aumento de 197% en el mismo periodo (cuadro 13.3). Esto da como resultado un aumento del comercio total México-UE de 222%, aunque la balanza comercial resulte cada vez más deficitaria para México.

Se ponen estas cifras en términos relativos y no absolutos, queda claro que la UE ocupa un muy lejano segundo lugar con respecto a Estados Unidos en el comercio exterior de México (cuadros 13.4 y 13.5).

Los principales países europeos que exportan a México son Alemania, Italia, Países Bajos, España, Francia y Reino Unido. Los europeos venden a México sobre todo bienes intermedios y de capital y buena parte del comercio es intrafirma, es decir que las filiales en México compran bienes a sus respectivas casas matrices ubicadas al otro lado del Atlántico, lo que más que ser exclusivamente comercio implica también IED. En el sentido opuesto, los principales importadores de productos mexicanos son Alemania, España, Reino Unido, Países Bajos y Bélgica. En términos de productos, lo que más compran los europeos a México es maquinaria, petróleo, equipo de transporte y productos químicos.

A pesar de estas cifras, México ocupa el lugar número 15 como destino exportador de la UE, por detrás de Estados Unidos, Rusia, Suiza y China, pero también de Brasil, país que no tiene acuerdo comercial con la UE, pero que ocupa el lugar número 10. En términos de importaciones de la UE, México ocupa el lugar 24, por detrás de China, Estados Unidos y Rusia, pero también de Brasil, quien ocupa el noveno lugar. Así resulta evidente que la clave para potenciar vínculos comerciales no está necesaria o solamente en el establecimiento de zonas de libre comercio, sino que depende mucho más del modelo económico y de la configuración industrial del país en cuestión.

En materia de inversión, la valoración también resulta positiva —74.6 mil millones de dólares entre enero de 1999 y marzo de 2009 (Misión de México ante la UE: 2009)—, aunque los beneficios se concentran en las grandes empresas y no en las Pymes, pero esto no necesariamente es atribuible al AG sino

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 13.3. Comercio de bienes entre México y la Unión Europea

	1993	*1994*	*1995*	*1996*	*1997*	*1998*	*1999*	*2000*
Exp.	2 794.0	2 810.3	3 713.8	3 554.6	3 979.5	3 988.1	5 157.3	5 799.4
Imp.	7 877.3	9 116.0	6 790.0	7 800.4	10 035.8	11 845.6	12 928.3	15 056.7
	2001	*2002*	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*
Exp.	5 646.9	5 626.2	6 211.9	6 818.2	9 141.8	10 966.8	13 943.5	17 079.9
Imp.	16 681.0	16 950.1	18 443.2	21 656.6	25 775.6	28 938.1	33 839.5	39 160.1

Nota: cifras en millones de dólares estadounidenses; el referente es México.
Fuente: elaboración propia con datos de Secretaría de Economía, 2010a; 2010b.

Cuadro 13.4. Comparación entre Estados Unidos y la Unión Europea en términos de exportaciones

	1993	*1994*	*1995*	*1996*	*1997*	*1998*	*1999*	*2000*
EUA	42 850.9	51 645.1	65 190.0	79 780.5	92 931.0	101 950.7	118 632.0	146 214.5
UE	2 794.0	2 810.3	3 713.8	3 554.6	3 979.5	3 988.1	5 157.3	5 799.4
	2001	*2002*	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*
EUA	136 446.4	141 897.7	144 293.4	164 522.0	183 562.8	211 799.4	223 403.6	234 557.1
UE	5 646.9	5 626.2	6 211.9	6 818.2	9 141.8	10 966.8	13 943.5	17 079.9

Nota: cifras en millones de dólares estadounidenses; el referente es México.
Fuente: elaboración propia con datos de Secretaría de Economía, 2010a; 2010b.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 13.5. Comparación entre Estados Unidos y la Unión Europea en términos de importaciones

	1993	*1994*	*1995*	*1996*	*1997*	*1998*	*1999*	*2000*
EUA	45 294.7	54 790.5	53 828.5	67 536.1	82 002.2	93 258.4	105 267.3	127 534.4
UE	7 877.3	9 116.0	6 790.0	7 800.4	10 035.8	11 845.6	12 928.3	15 056.7
	2001	*2002*	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*
EUA	113 766.8	106 556.7	105 360.7	110 826.7	118 547.3	130 311.0	140 569.9	152 615.2
UE	16 681.0	16 950.1	18 443.2	21 656.6	25 775.6	28 938.1	33 839.5	39 160.1

Nota: cifras en millones de dólares estadounidenses; el referente es México.
Fuente: elaboración propia con datos de Secretaría de Economía, 2010a; 2010b.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

a las políticas del gobierno mexicano.[25] En orden de importancia, los estados europeos que más invierten en México son España, Países Bajos, Reino Unido, Alemania y Dinamarca.[26] Cabe destacar que sólo invierten en México, aunque sea en una mínima proporción, 13 estados de la UE-27, por lo que atraer inversión de los 14 restantes representa un reto significativo a futuro.

Posiblemente estas cifras no son del todo realistas, puesto que, amén del comercio intrafirma, buena parte de la inversión europea que llega a México lo hace por medio de las filiales de las compañías europeas radicadas en Estados Unidos. En consecuencia, dichos montos quedan contabilizados como inversión estadounidense aunque se trate de capital europeo. Incluso, si no fuera así, es cierto que la UE no aparece en una posición tan desventajosa en el rubro de inversión con respecto a Estados Unidos y sobre todo en comparación con el apartado comercial.

La inversión extranjera europea se ubica principalmente en los sectores de servicios de instituciones crediticias, bancarias y de crédito (ahí está la gran inversión de los bancos españoles, por ejemplo), prestación de servicios profesionales, técnicos y especializados, comunicaciones, industria automotriz y otros. En términos numéricos, son más de 9 000 empresas radicadas en México las que cuentan con inversión proveniente de países de la UE, las más de las veces como socios mayoritarios.

Cooperación para el desarrollo

El TLCAN no contiene referencia explícita alguna sobre la cooperación para el desarrollo.[27] Ésta queda, en todo caso, en manos de las agencias estadounidenses encargadas de proporcionar ayuda a los países en vías de desarrollo y México, por tanto, es evaluada entre todos los demás como si los vínculos creados a partir del TLCAN no existieran. En contraste, el AG sí tiene un tercer

[25] Durante años, éstas han sido ignoradas por las autoridades, lo cual ha llevado a que el sector sea muy débil y esté en malas condiciones para competir en el mercado internacional.

[26] Hay que recordar que, a diferencia de lo que ocurre en el ámbito comercial, la UE no actúa de manera conjunta en el rubro de inversión.

[27] Entre las recomendaciones más recientes a la luz del TLCAN destaca la necesidad de que los acuerdos que firme Estados Unidos con países en desarrollo deben incluir fondos que permitan nivelar el terreno entre ese país y sus socios menos aventajados. Véase Zepeda, 2009: 1.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

pilar en materia de cooperación, el cual es para los europeos un instrumento fundamental para fortalecer la relación más allá del ámbito económico. Cabe recordar que la UE es el principal donante de ayuda al desarrollo en el mundo y, por tanto, hubiera sido impensable suponer que firmara un acuerdo con un socio como México sin un capítulo sobre cooperación.[28] No obstante, no es un programa tan sofisticado ni con tantos recursos como los que se aplican con otros socios, más cercanos en términos geográficos o de menor renta promedio y, en general, tiene poco impacto (McQueen, 2002: 1373).[29]

La Comisión Europea divide la cooperación con México en tres tipos: bilateral, horizontal (mediante los programas regionales para América Latina) y temática, a partir de líneas específicas (Delegación de la Unión Europea en México, 2009a). La bilateral forma parte del AG. En el Documento de Estrategia País (*Country Strategy Paper*) se establecen las prioridades de la UE que dependen del presupuesto disponible y se estipulan para periodos de siete años, lapso que corresponde a cada presupuesto comunitario. En el primer Documento de Estrategia (2002-2006) se asignaron 56.2 millones de euros para desarrollo social y reducción de la desigualdad, cooperación técnica y científica, cooperación económica, consolidación del Estado de derecho y apoyo institucional. En el documento posterior (2007-2013) se asignaron 55 millones de euros, una cantidad menor con respecto a la anterior para consolidar los programas establecidos en el periodo anterior y poner énfasis en la cohesión social (combate a la pobreza, a las desigualdades y a la exclusión social), la competitividad y el desarrollo económico (facilitación del acuerdo de libre comercio México-UE y apoyo a las Pymes) y la educación y la cultura (Erasmus Mundus, Fondo Cultural UE-México, Fondo de Cooperación en Ciencia y Tecnología UE-México (Foncicyt) y el Programa de Cooperación de la UE-México en Ciencia y Tecnología (Uemexcyt)).

En el apartado de cooperación horizontal, México participa en los programas América Latina Formación Académica (ALFA), el Programa de Becas para Latinoamericanos en la Unión Europea, Erasmus Mundus, URB-AL (cooperación entre ciudades y regiones de América Latina y la UE), AL-Invest (promoción de la inversión para internacionalización de Pymes), @lis (sociedad de la información), América Latina Interconectada con Europa y EUROsociAL, entre otros, junto con otros países latinoamericanos. En ge-

[28] Esto se refiere a la cooperación que ejerce la Unión Europea como política autónoma, diferenciada de la ayuda bilateral de los estados miembros. Véase Sanahuja, 2002: 38.

[29] La opinión es de Philipp Dupuis (2003), entonces Consejero de la Delegación de la Comisión Europea en México.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

neral, los montos no son muy altos, y menos si se considera que deben repartirse entre todos los participantes latinoamericanos incluidos en estos programas: por ejemplo, ALFA contó con 45 millones de euros para el periodo 2007-2010; Erasmus Mundus, con 41.6 millones de euros para cerca de mil becas; AL-Invest, con 50 millones de euros para 2009-2012; y EUROsociAL, el encargado de promover la cohesión social que tanto importa en la agenda europea de política exterior, contó con 36 millones de euros (terminó en 2009), de los cuales 80% proviene de la Oficina de Cooperación de la Comisión Europea y, el resto, de la Agencia Española de Cooperación Internacional y de France Cooperation Internationale.

Por último, está la cooperación por medio de líneas temáticas específicas. En este caso, se trata de una línea de derechos humanos, otra de cooperación mediante actores no estatales y una más sobre medio ambiente. Más allá de las especificidades de estos programas o de su potencial, es importante mencionar que parten de la visión que del mundo y de sí misma tiene la UE. En ese mismo sentido, la manera en que operan todos los programas se deriva de los mecanismos ya establecidos —y probados— en el ámbito comunitario, lo cual no necesariamente funciona en terceros países que no comparten la misma cultura política o burocrática. Así pues, si bien la oferta de cooperación de la UE con respecto a México parece abundante, hay que señalar que ni siquiera el gobierno federal puede darse abasto con el manejo burocrático de estos fondos y programas, dadas las limitaciones que se explican más adelante. En consecuencia, si en materia comercial y de inversión resulta difícil valorar en su justa dimensión los resultados del AG, en el área de la cooperación lo es aún más debido al carácter particular que debe tener ésta para un país como México que no es demasiado pobre ni demasiado rico, a los retrasos en su implementación, producto de la descentralización de la cooperación a favor de las delegaciones que llevó a cabo la Comisión Europea, y a la falta de difusión de estos programas entre actores gubernamentales y no gubernamentales.

LA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA MÉXICO-UNIÓN EUROPEA: UN INSTRUMENTO REDUNDANTE

En su afán por demostrar que tiene la capacidad de ser un actor global, en los últimos años la UE ha ido ampliando su red de amigos y aliados por medio de la negociación de acuerdos de asociación estratégica con países que

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

considera clave. Los europeos esperan que estos acuerdos, además de las operaciones humanitarias y de mantenimiento de la paz que realizan por todo el orbe, sirvan para dejar de ser el "gigante económico, enano político y gusano militar" de antaño. Empero, en general, estos acuerdos no dejan de ser un catálogo de nobles ambiciones y metas incumplidas. Finalmente, ¿qué relación que se precie no se denomina a sí misma asociación estratégica, lo que en la realidad quiere decir todo y nada? Así, las asociaciones estratégicas son poco más que herramientas de relaciones públicas (Islam, 2009).

La UE tiene asociaciones estratégicas con países desarrollados, como Estados Unidos, Canadá y Japón, igual que con otros estados que, por su poder real o potencial, le resultan atractivos, como Rusia, China, India, Brasil y Sudáfrica. A este listado hay que sumar la asociación estratégica UE-África y, desde luego, la UE-México. En el mejor de los casos, estos mecanismos han ayudado a aumentar la visibilidad de la UE como actor político importante en el escenario internacional. Habitualmente, los medios cubren las cumbres de los líderes europeos con sus contrapartes en el marco de estas asociaciones y destacan las discusiones de temas económicos y comerciales, amén del diálogo político sobre focos rojos y conflictos regionales que implican estos encuentros.

No obstante, aunque quizá puedan ayudar a fortalecer el perfil global de la UE, estas asociaciones estratégicas tienen más de forma que de fondo, más de ceremonia y liturgia que de contenido y sustancia. El objetivo fundamental tiende a estar en llevar a cabo las reuniones, hacer visitas de alto nivel y emitir comunicados. Como resultado, los acuerdos no son más que documentos de prestigio, incluso aspiracionales, o una suerte de premios que otorga la UE a distintos países en reconocimiento de su estatus y poder geopolíticos.

Así, las asociaciones estratégicas, en general, tienen múltiples debilidades. Primero, se firman con países que, dependiendo del tema que se trate, pueden ser simultáneamente socios, competidores y hasta adversarios. En consecuencia, los europeos están divididos entre su deseo de contar con el apoyo de estos países y su miedo con respecto a su papel como rivales económicos y políticos. Como resultado, uno de los objetivos fundamentales de estas asociaciones, el acercamiento de visiones entre la UE y sus aliados estratégicos sobre retos globales cruciales como el cambio climático, no se ha alcanzado.

En segundo lugar, a pesar de los avances conseguidos en los últimos años, la UE-27 sigue sin poder hablar con una sola voz en temas políticos

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

de envergadura. Los fracasos de los años noventa y la incapacidad para conseguir la paz entre las partes en conflicto en una Yugoslavia en desintegración, seguidos de las profundas divisiones intraeuropeas con respecto a la invasión estadounidense de Iraq en 2003, son casos que respaldan la percepción de que la UE es un actor políticamente débil. La recurrente incapacidad de la UE para coordinar su posición en temas tan diversos como el conflicto en Medio Oriente o sus relaciones con la Federación Rusa y China siguen fomentando la imagen de que la UE no es más que un grupo de 27 países divididos.

Tercero, aunque a partir de diciembre de 2009 se tengan las figuras jurídicas y los nombres de quienes ejercen como Presidente y Ministro de Exteriores de la UE, como lo dicta el Tratado de Lisboa, aún no queda claro cómo funcionará este nuevo arreglo, sobre todo en tiempo de crisis. En ese sentido, tener una asociación estratégica con la UE no es garantía para ser considerado socio prioritario o para ser consultado en temas internacionales de gran importancia.

Finalmente, a pesar del lento, aunque constante avance hacia la construcción de una identidad militar y de defensa que sea independiente de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la UE sigue concentrada en el desarrollo de sus herramientas de poder blando —comercio, ayuda al desarrollo y diplomacia—, en vez de en el uso de poder militar duro para proyectar su influencia. Muchos de los socios de la UE, más acostumbrados a lidiar con actores militares reales y no sui géneris, tienden a no reconocerle a la UE una dimensión de seguridad estratégica cada vez mayor.

Con estos antecedentes, resulta tremendamente complicado entender por qué México se empeñó en firmar un acuerdo de asociación estratégica con la UE y, más aún, por qué buscarlo con tanta desesperación cuando ya se tenía el AG. Cabe destacar que ninguno de los otros socios estratégicos de la UE tiene un acuerdo como el AG, sobre el que se base una relación estructurada en torno a los tres pilares de diálogo político, asociación económica y cooperación.

La única explicación aparente que comparten quienes fueron parte de esta negociación y que han pedido no ser identificados tiene que ver con que Brasil acababa de conseguir la categoría de socio estratégico y el gobierno del presidente Calderón consideraba que no podía quedarse atrás con respecto al país sudamericano. Una vez más, al igual que ocurrió en el momento de la negociación del AG, queda claro que México entiende poco a la UE y lo que hay detrás de sus decisiones y herramientas para vincularse

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

con el exterior. Fue tal el empecinamiento de México con respecto a su deseo de obtener la categoría de socio estratégico que, otra vez, se empezó a construir dicha asociación por el tejado, puesto que primero se buscaron las razones *ad hoc* para establecer una relación de esta naturaleza,[30] luego se firmó el documento correspondiente y se aprobó la asociación estratégica (Council of the European Union, 2008) y, por último, se está aún en espera de dotarla de contenidos definidos, de preferencia distintos a los que ya tiene el AG en su capítulo de diálogo político.

Durante 2009, la Dirección General para Europa de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México trabajó con la Comisión Europea y con las presidencias checa y sueca del Consejo Europeo para elaborar un Plan de Acción Conjunto para la Asociación Estratégica México-UE que, en principio, se lanzará en la próxima reunión Cumbre México-UE a celebrarse al mismo tiempo que la Cumbre ALCUE en mayo de 2010 en España. Todavía en septiembre de 2009, la Cancillería mexicana envió a la comisión y a las cancillerías de los estados miembros una contrapropuesta para este plan de acción.

Al menos en la interpretación mexicana, según su contrapropuesta, la Asociación Estratégica debía servir para colaborar en temas bilaterales (relaciones económicas, medio ambiente y desarrollo sostenible, seguridad, derechos humanos, educación y cultura, ciencia, tecnología e innovación, desarrollo regional, cohesión social y cooperación estadística), multilaterales (crisis financiera y alimentaria, desarme y no proliferación, control de armamento convencional, reforma de las Naciones Unidas, delincuencia organizada transnacional, combate contra la corrupción, migración internacional, financiamiento para el desarrollo, ayuda humanitaria, terrorismo, narcotráfico, seguridad pública y seguridad humana) y regionales (cooperación triangular con América Latina y el Caribe y fortalecimiento del diálogo político entre ambas regiones).

Si se revisa el apartado correspondiente al diálogo político en el AG, así como cualquier otro documento que se desprenda de los encuentros entre México y la UE, e incluso los relativos al mecanismo ALCUE, pronto se hace

[30] Las razones, entre otras, son: México es un actor global, activo en el G8 y en el G5; con el tiempo, su peso e influencia "probablemente crecerán, incluso más allá de América Latina"; la UE tiene una relación bilateral rica con México y comparte un conjunto de valores fundamentales clave, amén de tener vínculos históricos y culturales muy estrechos. Véase Commission of the European Communities, 2008. Una vez más, se trata de percepciones y no necesariamente de realidades.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

evidente que los objetivos que se enlistan en la contrapropuesta mexicana no son nuevos ni distintos a los que ya estaban establecidos. La asociación estratégica y sus contenidos potenciales son, por tanto, una herramienta redundante en la relación México-UE.

MÉXICO DESDE EUROPA: EL SOCIO DE DISEÑO QUE NO ES

Cuando se revisan las distintas relaciones que mantienen la UE y sus estados miembros con otros países o bloques, el primer rasgo que salta a la vista es la sobreinstitucionalización de estos vínculos. Sin importar realmente qué tan importantes sean estas relaciones para los intereses reales o potenciales de la UE, el modelo que se persigue tiende a ser similar y se caracteriza por la creación de múltiples instituciones, sean éstas normas, reglas, mecanismos, diálogos, encuentros o programas, entre otros.

Esto no sería problema de no ser porque parece basarse en la idea de que crear instituciones necesariamente se traduce en relaciones estrechas y profundas. Si bien las instituciones creadas desde las más altas esferas del poder pueden ser una condición necesaria, sin duda no son un elemento suficiente que pueda sustituir los vínculos que se desarrollan desde abajo, es decir, entre las sociedades.

A la fecha, se puede considerar que la relación México-UE tiene ya prácticamente todos los elementos y herramientas que puede tener, tomando en consideración la ubicación geográfica de México y, también, su nivel de desarrollo relativo. No obstante, como se desprende del análisis presentado antes, hasta ahora la estrategia elegida no ha producido resultados significativos. Es, si se permite el símil, como construir móviles, aquellas esculturas articuladas que se ven preciosas pero que no tienen un fin específico más allá del decorativo y cuyo quid está en que flotan. Esto le pasa a la UE con buena parte de las herramientas que ha diseñado para relacionarse con América Latina en general, y con México en particular, se trate de las mismas cumbres birregionales, de la asociación estratégica birregional, de los acuerdos con tres partes —aunque a los latinoamericanos y, sin duda, en particular a los mexicanos, les interese sobre todo la del libre comercio— o de las asociaciones estratégicas con contenido por definir.

El otro problema que se deriva de la forma en que la UE establece sus relaciones con terceros países es que no siempre los toma por lo que real-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

mente son. Esto quiere decir que no son pocas las veces en que la UE establece vínculos con una suerte de socio de diseño, o sea, una contraparte que, aparentemente, se ajusta a sus necesidades, aunque esto no necesariamente se corresponda con la realidad.

El caso de la relación con México es paradigmático en este sentido. Si bien en el momento en el que se firmó el AG México podía parecer una gran promesa, a 10 años queda claro que el potencial que podía reconocérsele entonces no se ha traducido en realidades concretas, incluso si tiene la segunda población más importante en América Latina después de Brasil, es el tercer país de la región en términos de tamaño, tiene un PIB mayor al de la mayoría de los países latinoamericanos, es miembro del TLCAN y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), tiene buenas cifras de inversión y un largo etcétera. No obstante, la UE no sólo no ha desactivado la retórica ni moderado sus declaraciones, sino que, como ya se explicó, estableció, incluso, una asociación estratégica con este país a sabiendas de sus limitaciones, aprendizaje que debía derivarse de una década de interacciones.

En particular, la UE buscaba que México fungiera como gran plataforma hacia el resto de América del Norte, lo cual, dados los resultados del TLCAN, difícilmente se ha materializado como se imaginó en un principio. Segundo, la UE quería que México fuera un interlocutor de primer orden en América Latina, con capacidad de liderazgo sobre otros países de la región y que pudiera predicar con el ejemplo. No obstante, en los últimos 10 años, México ha perdido terreno de manera significativa en América Latina y no puede desempeñar este papel que le otorgó la UE. A pesar de eso, la UE sigue señalando en los documentos que elabora sobre su relación con México cosas como:

> A causa de su tamaño, población, recursos y economía, México puede convertirse en una de las nuevas potencias emergentes del siglo XXI. Ser al mismo tiempo una nación latinoamericana y norteamericana, hace de México el puente natural entre las dos principales áreas culturales y económicas del hemisferio occidental (Delegación de la Unión Europea en México, 2005).

Más allá de considerarlo la potencia que viene, la UE quiere ver en México un socio que califica como país de renta media, aunque, en la realidad, la distribución del ingreso deje mucho que desear (Zepeda, 2008: 3). En este sentido, la UE ha insistido durante una década en la importancia de la cohe-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

sión social, aunque en América Latina en general y en México en particular dicho término no tenga significado real a pesar de las enormes brechas que separan a los latinoamericanos. Éste es un ejemplo de que, incluso a partir de la terminología que utiliza, la UE no siempre consigue transmitir cabalmente sus objetivos e intereses y mucho menos modificar las agendas internas.

De igual forma, da por hecho que es un país que respeta la democracia y los derechos humanos, un tema que aún está en pañales y sobre el que todavía no se puede hacer un juicio definitivo, dados los últimos informes de violaciones a los derechos humanos en la lucha contra el narcotráfico, por ejemplo, o a los flecos que aún quedan en la transición democrática mexicana, por no hablar ya de temas más folclóricos como Juanito. Finalmente, todos los programas de cooperación que desarrolla la UE en materia de Pymes y de los que podría beneficiarse México necesitarían justo eso, pequeñas y medianas empresas, las cuales no son la base de la estructura industrial mexicana y, menos aún, cuando el país no consigue superar del todo una crisis económica como la de 2009.

Con estos resultados es urgente que se produzca un cambio en la estrategia por parte de la UE para que se base en realidades y no en supuestos, en hechos concretos y no en deseos. Es hora de prestar atención al socio que tiene tal cual, porque, de hecho, México, igual que el emperador del cuento, está desnudo. Quizá la oportunidad de hacer esta modificación no llegue en 2010, sino en 2014, fecha en que corresponde elaborar el nuevo plan plurianual que servirá para orientar las relaciones de la UE con México.

EUROPA DESDE MÉXICO: UN PROBLEMA BUROCRÁTICO

Se podrían adoptar múltiples perspectivas para evaluar cómo se ve la UE desde México; sin embargo, no está en los propósitos de este texto presentarlas todas. En consecuencia, se eligió una que, a mi juicio, es muy reveladora de la importancia que se le da a una relación que, como se pudo ver antes, debería tener mayor contenido político y ser intrínsecamente importante, toda vez que, en términos económicos, está en un lejano segundo plano con respecto a la que mantiene México con Estados Unidos.

En este caso, el análisis parte de las herramientas y procedimientos burocráticos con los que México enfrenta, desde su Secretaría de Relaciones Exteriores, la relación con la UE. Como se describió en el apartado so-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

bre las negociaciones tanto del TLCAN como del AG, la orientación de la política exterior a partir del arribo de los tecnócratas al poder se modificó para concentrarse en temas económicos y comerciales, lo que, en términos burocráticos, implicó la subordinación de la Secretaría de Relaciones Exteriores a la entonces Secofi y luego a la Secretaría de Economía. Sin embargo, una vez concluidos los acuerdos, queda claro que el papel de Secofi o de Economía es bastante menor, pues sus capacidades y herramientas están más orientadas a la negociación y firma de los tratados de libre comercio que a su posterior seguimiento. Esta tarea debía corresponder a la dependencia que, en principio, tiene a su cargo el desarrollo y puesta en marcha de la política exterior de México, es decir, la Secretaría de Relaciones Exteriores. No obstante, como se verá en el estudio de este caso, Relaciones Exteriores no cuenta siquiera con la estructura burocrática idónea para atender y mucho menos potenciar la relación con la UE. En ese sentido, queda claro por qué los europeos se quejan continuamente de que México sigue una estrategia de negociar y olvidar.

Como puede verse en la figura 13.1, las relaciones de México con Europa entran en un enorme apartado denominado Subsecretaría de Relaciones Exteriores. En esa subsecretaría, el interés por Europa compite con el que se pueda tener por la región Asia-Pacífico, por el Medio Oriente, por África o por la formación de nuevos diplomáticos, y lo mismo pasa con los recursos, sean éstos humanos o materiales.

Las relaciones con Europa, pues, se atienden en una dirección general, es decir, con mandos medios. Pero quizá lo más perturbador sea ver cómo está organizado el trabajo en esa dirección general. Cualquier observador que revisara esta estructura pensaría que México es el primer euroescéptico, es decir, el primero que no cree que exista una UE que, progresivamente, va dando pasos hacia la integración de todas las áreas sustantivas de política pública, incluida su política exterior, aunque con quien tenga firmado un Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación sea con la UE.

El director general para Europa, entonces, tiene bajo su mando a tres directores más: uno para países mediterráneos y del sureste de Europa, otro para la Unión Europea y países de Europa del norte y uno más para el Consejo de Europa y países de Europa central y del este. De esta división no queda más que concluir que la Dirección General para Europa, la Subsecretaría de Relaciones Exteriores y la propia secretaría no se han enterado de que la Guerra Fría concluyó en 1991.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

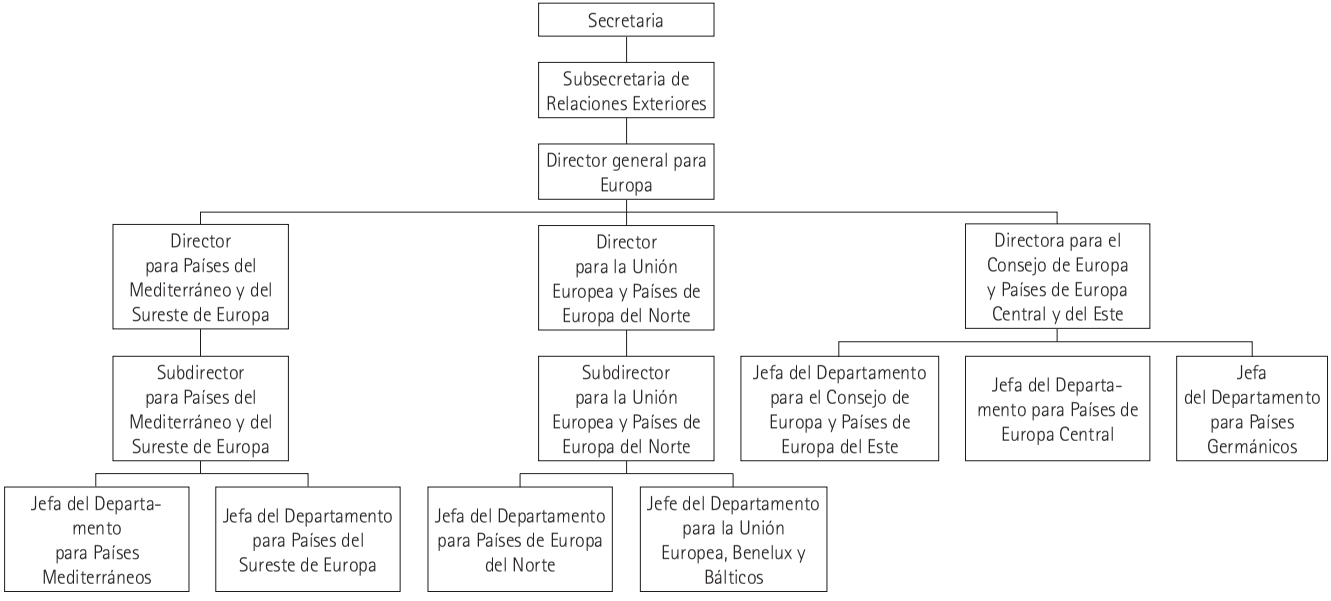


Figura 13.1. Estructura burocrática de la Dirección General para Europa de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Si se continúa el análisis del organigrama y se ven las jefaturas de departamento, queda aún más claro por qué el gobierno mexicano parece no darse abasto en la gestión de su relación con la UE y también por qué no se diseñan y ponen en marcha nuevas estrategias de carácter propositivo y no sólo reactivo para países mediterráneos, países del sureste de Europa, países de Europa del norte, para la Unión Europea, Benelux y Bálticos, para el Consejo de Europa y países de Europa del Este, para países de Europa central y, sorprendentemente, para países germánicos. Como podría atestiguar cualquiera que haya estudiado seriamente el proceso de integración y las instituciones de la UE o se haya encargado de la gestión de cualquier proyecto con fondos europeos, si una dirección, una subdirección y una jefatura de departamento pueden ocuparse de la UE y de otros temas a la vez, quiere decir que la relación con la UE no está ni medianamente madura ni se explotan todos los recursos que ofrece este vínculo, incluso si esto se dice desde una perspectiva meramente burocrática.

Con esta división del trabajo, aun centrada en una visión de relaciones con países europeos específicos, más allá de lo adecuados o no que puedan ser los recursos materiales o humanos con que cuenta la Dirección General para Europa, no queda más que concluir que la relación México-UE no es ni remotamente prioritaria para las relaciones exteriores de México y que todo se limita a seguir el guión de unas instituciones y procedimientos ya establecidos sin que se busque darles mayor contenido. En ese sentido, lo que ocurre parece corresponder casi a la perfección con lo que ya apuntaba Graham Allison en su Modelo II o de Proceso Organizacional (Allison, 1969: 689-718): se siguen líneas organizacionales preestablecidas sin importar el tema que se trate; debido a limitaciones temporales o de recursos, en vez de evaluarse todos los posibles cursos de acción para decidir cuál es el mejor, se opta por la primera propuesta que parezca atender el problema, se privilegian las soluciones que moderan la incertidumbre de corto plazo, las burocracias siguen procedimientos estándar cuando tienen que tomar alguna decisión o llevar a cabo alguna acción[31] y, debido a la gran

[31] Aquí se pueden inscribir fácilmente las célebres carpetas de información que se elaboran en cualquier oficina de Relaciones Exteriores o de las misiones y embajadas, y que, en el caso de Europa, incluyen, sin excepción, un mapa y los datos básicos de población, PIB, idioma y moneda que antaño podían encontrarse en el Almanaque Mundial y ahora en Wikipedia. Amén de que consumen una cantidad de tiempo ingente para su elaboración, ¿no sería posible tener ya una base de datos compartida que simplemente se fuera actualizando?

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

cantidad de recursos y tiempo que se necesitan para planear y llevar a cabo acciones dentro de una gran organización o gobierno, se prefieren los planes ya existentes.

Algunos podrán decir que esto es un llamado a que se dediquen más recursos a las relaciones con la UE en un país como México que está pasando por un periodo de grandes estrecheces económicas. Sin embargo, de este análisis no se pretende derivar una recomendación que se base en que se destine más presupuesto a la relación con Europa. Por el contrario, lo que se busca señalar es que, incluso con los mismos recursos económicos y humanos, pero con una reestructuración burocrática, podrían atenderse mejor estas relaciones. Finalmente, en una relación asimétrica como la que existe entre México y la UE, corresponde al país más débil ser más creativo y tratar de ir un paso adelante. Esto es: México debería estar preparando ya su política hacia la UE de mañana y no hacia la de hace 20 años. Quizá esto también implique mayor formación de los diplomáticos en temas específicos y aspectos técnicos de la integración europea, pero esto no debería representar mayor problema ni gasto, sino, sobre todo, un esfuerzo de voluntad política y de pragmatismo.

MÉXICO Y LA UNIÓN EUROPEA EN EL MUNDO QUE VIENE

Ni el AG ni la asociación estratégica bastarán por sí solos para potenciar estas relaciones en el futuro y, mucho menos, en un mundo cambiante en el que tanto México como la UE parecen ir perdiendo espacios y margen de maniobra. Incluso, si se considerara exclusivamente el ámbito latinoamericano, queda claro que, por un lado, México perderá terreno de conseguirse la firma de los acuerdos de la UE con Centroamérica, probablemente el que está más cerca de conseguirse, y Mercosur, quizá el más importante en términos reales y también simbólicos, más allá de lo que ocurra con la Comunidad Andina, con quien las negociaciones recién empiezan, amén de llevarse a cabo de forma diferenciada a partir del grado de desarrollo de los socios. Habrá que ver qué tanto se consigue con el fuerte impulso que está dando España a estas negociaciones, con el interés de tener algo que presentar durante su presidencia y, sobre todo, en la próxima cumbre ALCUE.

Por su parte, la UE, ni siquiera con esos acuerdos, conseguirá ser un actor de mayor peso en la región, pues, como se ha visto, difícilmente estos

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

acuerdos bastan para potenciar relaciones que no están maduras. Si bien la UE entiende la importancia de las diferencias en el nivel de desarrollo cuando negocia con sus contrapartes menos aventajadas, también es cierto que dichas contrapartes, en aras de conseguir el acuerdo con Europa, son capaces de soslayar este aspecto con las potenciales consecuencias que ya se conocen y que se incluyen también en este análisis.

En el mismo sentido, al decantarse por negociaciones por país o grupo a grupo con distintas velocidades, como ocurre en el caso de los países andinos, América Latina ha perdido la capacidad de negociar en conjunto, lo que la orilla a aceptar las condiciones de Estados Unidos o de la Unión Europea para tener un acuerdo imperfecto o no tener nada. En esta loca carrera por conseguir el acceso preferencial al mercado estadounidense o al europeo cuanto antes para no quedarse atrás, los latinoamericanos estarán dispuestos a hacer todo tipo de concesiones, mientras que Estados Unidos y la Unión Europea fácilmente podrán mantener su posición y proteger sus sectores sensibles, pues al ser los mercados más grandes del mundo, poco les ayuda tener acuerdos con economías tan pequeñas y frágiles como las centroamericanas o las andinas.

Esto, sin embargo, resulta particularmente peligroso para un país como México, sobre todo por el momento en el que se encuentra. A 15 años de inaugurado el TLCAN, y conforme van saliendo las evaluaciones más recientes, se hace cada vez más necesario replantearse algunas estrategias y buscar alternativas, aunque por el momento México no tenga otro modelo de desarrollo más que su vinculación con Estados Unidos en el marco del libre comercio, con los peligros que esto implica, ya comprobados en 2009. Más allá de la competencia que pueda enfrentar en el hemisferio por los favores de estadounidenses y europeos en el futuro cercano, dicha competencia no será tan grave como la que enfrenta por parte de China, pero de todas maneras resulta evidente que México "se durmió en sus laureles" y no se preparó para este momento en el que ya no es el único país de América Latina que tiene un acuerdo preferencial con Estados Unidos o con la UE y cuando resulta evidente que su red de acuerdos no es la panacea que se esperaba.

Para Europa, el escenario en América Latina también es más complicado ahora que hace una década. El retraso en la negociación de los acuerdos pendientes ha hecho que se pierdan las esperanzas con respecto a la UE, no sólo como posible sustituto, sino cuando menos como elemento equilibrante de las relaciones latinoamericanas con el exterior e incluso como actor global distinto a Estados Unidos, el cual, con la llegada de Barack

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Obama a la presidencia, bien puede tener más presencia en la región en el futuro cercano. También hay otros actores cuya presencia en América Latina es cada vez más significativa, como es el caso de China, gran comprador de materias primas, pero también inversionista y nuevo financiador del desarrollo latinoamericano en el marco del Banco Interamericano de Desarrollo. El reto ahora es volver a conseguir que Europa considere a América Latina una pieza importante en su estrategia para consolidarse como actor global. A juzgar por las publicaciones más recientes en ese sentido, pareciera que los únicos que de verdad se creen esto son los españoles (Del Arenal, 2009: 83-91).

CONSIDERACIONES FINALES

Como se apuntó en la introducción de este texto, tras el análisis de la relación México-UE en los últimos 10 años se han hecho aparentes al menos dos caminos que podrían seguirse en el futuro cercano: el primero sería no seguir dilapidando lo que, al final, podría ser una gran fortuna para ambos socios, si consiguieran alejarse de la mera retórica y de la liturgia para dar un impulso significativo a sus vínculos políticos; si, en efecto, se prestara la atención necesaria y se pusieran a punto las capacidades de uno y otro para establecer un verdadero diálogo político basado en el conocimiento mutuo, lo cual implica reunir una cantidad enorme de voluntad y habilidad políticas, podrían desarrollarse realidades concretas que permitirían a México y a la UE fortalecerse como actores internacionales en sus respectivos ámbitos de acción. El segundo camino obligaría a dejar las cosas como están, mirarse en el espejo y resignarse a tener una relación mucho menos pretenciosa de la que se tiene ahora, llena de términos grandilocuentes como asociación estratégica o concertación política. De no invertirse más esfuerzo en esta relación y sin importar cuánto se le institucionalice, y dadas las capacidades e intereses de México, los vínculos con Europa se quedarán en un remotísimo segundo plano. Lo mismo ocurre con la UE para la que México no representa realmente un aliado estratégico ni un botín político ni un interlocutor que le permita potenciar sus vínculos con América Latina y el Caribe.

Más allá de estas u otras alternativas, 2010 debería ser un año en el que México tomara las lecciones que se desprenden del análisis de la última década o década y media y haga los cambios necesarios. Quizá la lección más importante y más clara es que no puede dejarse el desarrollo del país

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

en manos del mercado externo, sobre el que se tiene poco control, sobre todo si no se han puesto en marcha medidas que permitan a los sectores más vulnerables de la economía y de la población paliar los efectos negativos que la competencia internacional puede tener sobre ellos y, más aún, que hacerlo no era la única opción disponible.[32] Por eso, el papel del gobierno no puede limitarse a la negociación e implementación de acuerdos de libre comercio —cuyos objetivos serán siempre y exclusivamente la promoción del comercio y la inversión a partir de la reducción de aranceles y la remoción de barreras— con todos los socios imaginables, sean éstos poderosos o no, sino que le correspondería, también, instrumentar las medidas necesarias para que los perjuicios creados por esos acuerdos no superen los beneficios, no sólo en términos agregados, sino pensando sobre todo en los más débiles. Por eso, en la repartición de culpas de los magros resultados del AG —y del TLCAN también— le tocarían más al gobierno de México que a los esquemas de libre comercio *per se*.

Ojalá se pudiera hablar aquí de Europa como opción, al menos transitoria, en lo que México redefine su modelo de desarrollo. Sin embargo, a la luz de las cifras y de las opiniones de los involucrados en el manejo de la relación, ésta no existe como tal. Más bien sigue siendo la asignatura pendiente de la política exterior mexicana, aun cuando es el segundo socio comercial y una fuente significativa de inversión extranjera. A estas alturas ya no se trata de saber si el AG o la asociación estratégica es el instrumento adecuado para lograr dicha meta, sino de enfrentar la realidad y darse cuenta de que, amén del desinterés europeo por México, es México quien ha desperdiciado casi 20 años de liberalización comercial y no ha sido capaz de consolidar un mercado interno y una capacidad exportadora con sus socios comerciales que le permita asegurar el desarrollo sostenido. Peor aún, tampoco ha conseguido estar a la altura de un diálogo político de alto nivel y cada vez tiene menos interlocutores. Quizá esto es reflejo de las múltiples crisis internas por las que pasa el país que derivan en cierta introspección; no obstante, parece ser más bien una tendencia, sin importar cuántos acuerdos firmados se tengan, a cuántas alianzas u organismos se

[32] Como apuntan Zepeda *et al.* (2009: 3): "Mexico was indeed at an economic crossroads when NAFTA negotiations began, but the model pursued by Mexico was not the only road that could have been chosen. The fact that many countries —China, India, Brazil, and Chile— in the last two decades have had greater success following less orthodox policies than Mexico's attests to the range of development strategies that were open to Mexico".

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

pertenezca o cuántas representaciones se tengan en el exterior, las cuales van disminuyendo en número dada la falta de recursos para sostenerlas.

A la UE habría que decirle que el camino de la ficción, del deber ser o del querer ser, difícilmente le permitirá llegar a la meta que se ha fijado: ser un actor global y, además, distinto a otros, particularmente a Estados Unidos. En algún momento de su evolución tendrá que dejar de lado su gusto por la liturgia y las apariencias para dar paso a la operación de una verdadera política exterior, en el más puro sentido del realismo clásico, es decir, una que establezca alianzas y estrategias en defensa de sus intereses, aunque en este caso no se trate de intereses nacionales por la naturaleza misma del proceso de integración.

Para la relación México-UE vienen tiempos difíciles, producto de las circunstancias de cada uno de los socios, pero, sobre todo, porque tal y como pinta el mundo que viene, esta alianza no es lo suficientemente fuerte como para tener su propio camino o para resistirse a quedar subsumida en los juegos de quienes vienen empujando con fuerza. Como dice el epígrafe con el que abre este texto, por bonita que haya sido la estrategia elegida hace 10 años, a la luz de sus resultados habrá que modificarla. Por lo pronto, las bodas de hojalata no merecen grandes celebraciones.

REFERENCIAS

Allison, G., 1969. Conceptual models and the Cuban missile crisis, *American Political Science Review* (63): 689-718.

Atkinson, W., 2003. Mexico or China? Lower costs tip scales toward Far East, *Purchasing* (15), en <*http://www.purchasing.com/article/224307-Mexico_or_China_Lower_costs_tip_scales_toward_Far_East.php*>, consultada el 13 de abril de 2010.

Audley, J., 2003. Introduction, en NAFTA's *Promise and Reality: Lessons from Mexico for the Hemisphere*. Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace, pp. 5-10.

Beyerle, Sh., 2001. Mexico turns to Europe, *Europe* (408): 18-19.

Blanco, H., y J. Zabludovsky, 2002. La experiencia mexicana en las negociaciones del TLCAN [diapositivas]. Presentación en el Banco Interamericano de Desarrollo.

Carranza, M., 2002. Neighbors or partners? NAFTA and the politics of regional economic integration in North America, *Latin American Politics and Society* (141): 141-157.

Commission of the European Communities, 2008. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Towards an EU-Mexico Strategic Partnership*. Bruselas, com.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Council of the European Union, 2008. *General Affairs and External Relations, 2896th Council Meeting Press Release.* Luxemburgo, CEU.

Del Arenal, C., 2009. *Las relaciones entre la UE y América Latina: ¿abandono del regionalismo y apuesta por una nueva estrategia de carácter bilateralista?* Madrid, Real Instituto Elcano.

De las Heras, M., 2009. En México, ni con Lula estaríamos mejor, *El País.com*, 9 de noviembre, en *<http://www.elpais.com/articulo/opinion/Mexico/Lula/estariamos/mejor/elpepuopi/20091109elpepuopi_1/Tes>*.

Delegación de la Unión Europea en México, 2005. Cooperación UE-México: nota conceptual, en *<http://www.delmex.ec.europa.eu/es/pdfs/concept_note_mexico_spanish_version_final.pdf>*, consultada el 7 de diciembre de 2009.

Delegación de la Unión Europea en México, 2009a. Cooperación UE-México, en *<http://www.delmex.ec.europa.eu/es/ue_y_mexico/cooperacion.htm>*, consultada el 7 de septiembre de 2009.

Delegación de la Unión Europea en México, 2009b. *La UE y México. Las relaciones políticas entre la Unión Europea y México*, en *<http://www.delmex.ec.europa.eu/es/ue_y_mexico/relaciones_politicas.htm>*, consultado el 7 de diciembre de 2009.

Dupuis, P., 2003. Entrevista personal. Ciudad de México, 6 noviembre.

European Commission, 2002. *First EU-Mexico Civil Society Forum on 26 November in Brussels*, en *<http://europa.eu.int/comm/external_relations/mexico/conf_en/index.htm>*.

Fundación CIDOB y el Círculo de Economía, 2009. *Un proyecto para Europa: Reflexiones y propuestas para la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea.* Barcelona, CIDOB-Círculo de Economía, pp. 83-91.

Giordano, P., 2003. Las relaciones Unión Europea-América Latina en el marco del sistema comercial multilateral, *Información Comercial Española. Revista de Economía* (806): 9-13.

Gruber, Ll., 2000. *Ruling the World: Power Politics and the Rise of Supranational Institutions*. Princeton, Princeton University Press.

Hendricks, D., 2003. A decade later, NAFTA's impact is indisputable, *Expansion Management* **41**.

IMD, 2009. *IMD World Competitiveness Yearbook 2009*, en *<http://www.imd.ch/research/publications/wcy/upload/scoreboard.pdf>*, consultado el 7 de diciembre de 2009.

IRELA, 2000. El acuerdo México-UE, pieza clave de una asociación integral. *Del Fantasma de Seattle al Espíritu de Bangkok* (58): *<http://www.sela.org/public_html/aa2k/es/cap/N58/rcap58-8.htm>*, consultada el 13 de abril de 2010.

Islam, S., 2009. "Strategic partnerships": The European Union's quest for global clout, *Occasional Paper* (33).

Lustig, N., 2001. Life is not easy: Mexico's quest for stability and growth, *Journal of Economic Perspectives* (15): 85-106.

Marín Bosch, M., 2008. Entre la espada y la pared: algunas reflexiones en torno a

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

la política exterior de México al fin de la Guerra Fría, en A. Covarrubias (coord.), *Temas de política exterior.* México, El Colegio de México, pp. 59-78.

McDaniel, C.A., y L.A. Agama, 2003. The NAFTA preference and US-Mexico trade: Aggregate-level analysis. *The World Economy* **26** (7): 939-955.

McQueen, M., 2002. The EU's free-trade agreements with developing countries: A case of wishful thinking, *The World Economy* (5): 1369-1385.

Misión de México ante la UE, 2009. Relación México-Unión Europea bajo el TLCUEM, en <*http://www.economia-bruselas.gob.mx*>.

Morales, I., 2008. La diplomacia comercial mexicana de regionalismo abierto: auge y estancamiento, en A. Covarrubias (coord.), *Temas de política exterior.* México, El Colegio de México, pp. 189-235.

Ortiz Mena, A., 2008. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la política exterior de México: lo esperado y lo acontecido, en A. Covarrubias (coord.), *Temas de política exterior.* México, El Colegio de México, pp. 125-159.

Ruano, L., 2008. De la exaltación al tedio: las relaciones entre México y la Unión Europea durante el sexenio del presidente Vicente Fox, 2000-2006, *Foro Internacional* **XLVIII** (1-2): 297-329.

Ruiz Sandoval, É., 2002. México y la Unión Europea: ¿Sigue siendo la relación con Europa la asignatura pendiente de la política exterior mexicana?, en R. Fernández de Castro (coord.), *México en el mundo 2002: continuidad y cambio en la política exterior de México*, México, Ariel, pp. 201-212.

Ruiz Sandoval, É., 2008. De ficciones y realidades: las relaciones Unión Europea-América Latina y el Caribe tras la Cumbre de Lima, *Nexos* (367), en <*http://historico.nexos.com.mx/articulos.php?id_article=1781&id_rubrique=807*>, consultado el 13 de abril de 2010.

Sanahuja, J.A., 2002. Mecanismos de cooperación Europa-América Latina, *Foreign Affairs en Español* **2** (2): 36-51.

Secretaría de Economía, 2010a. Exportaciones totales de México. México, Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales, en <*http://www.economia-snci.gob.mx/sphp_pages/estadisticas/cuad_resumen/expmx_e.htm*>, consultado el 21 de enero de 2010.

Secretaría de Economía, 2010b. Importaciones totales de México. México, Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales, en <*http://www.economia-snci.gob.mx/sphp_pages/estadisticas/cuad_resumen/impmx_e.htm*>, consultado el 21 de enero de 2010.

Serra, J., y J.E. Espinosa, 2003, The proof is in the paycheck, *Foreign Policy* (60): 60-62.

STPS, 2010. Salario mínimo general promedio de los Estados Unidos Mexicanos 1964-2010. México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en <*http://www.conasami.gob.mx/pdf/salario_minimo/sal_min_gral_prom.pdf*>, consultado el 7 de diciembre de 2009.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Vega Cánovas, G., 2008. Los cambios en la política comercial mexicana, en A. Covarrubias (coord.), *Temas de política exterior*. México, El Colegio de México, pp. 81-124.

Zepeda, E., 2008. *Learning From the Past: Mexico's Failed Pro-market Policy Experience*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace-UNDP.

Zepeda, E, T. Wise y K. Gallagher, 2009. *Rethinking Trade Policy for Development: Lessons from Mexico Under NAFTA*. Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace.

Zoellick, R., 2001. Remarks at the National Foreign Trade Council, en <*http://www.ustr.org*>.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

C M EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

14
ASIA-PACÍFICO EN LA MIRA

*Jorge Alberto Lozoya**

El mundo es un libro.
El que no viaja sólo ve una página.
San Agustín

Vivimos un cambio de rumbo, otra vuelta de la tuerca en la fascinante relación entre Europa y Asia-Pacífico, en la que a partir de la conquista portuguesa de Malaca por Alfonso de Albuquerque, en 1511, los contactos han sido perennemente intrincados y dinámicos. Y es que, como escribía en 1516 a su rey el explorador portugués Tomé Pirés, admirando la fortaleza *A Famosa*: "El que domine Malaca, tendrá a Venecia por el pescuezo" (Garnier, 2004: 68). Se refería a algo que sigue siendo verdad: la fascinante complejidad de las rutas marítimas que enlazan el Océano Pacífico y el Índico con el Mar Rojo y el Mediterráneo, haciendo transitar naves, hombres, mercancías y destinos por los 800 kilómetros del Estrecho de Malaca. Hoy, la mitad del petróleo y un tercio del comercio mundial circulan en los 62 000 barcos que lo cruzan anualmente.

La Ruta de la Seda, que por tierra comunicó a China con el Mar Mediterráneo, estaba ya en apogeo antes de la era cristiana, según lo prueban los restos de cerámica y monedas romanas encontradas en China y las contrapartes chinas halladas en Alepo, Siria. Durante el siglo VII se registró la presencia de navíos chinos en el río Éufrates. En 1417, una flota de 62 galeones y 37 000 hombres, al mando de Cheng Ho, un famoso almirante chino eunuco, llegó hasta Malindi, en la costa de Kenia (Garnier, 2004: 9).

* Embajador de México en Malasia: <*jalozoya@mexico.org.my*>.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

En junio de 1993, un pescador de perlas en el sureste de la isla filipina de Pandanan encontró los restos de un navío chino que, al ser sometidos a las pruebas de carbono, resultaron datar de alrededor de 1410. Los 4 700 objetos rescatados del navío fueron estudiados por el doctor Eusebio Dizon, jefe de la sección de arqueología submarina del Museo Nacional de Filipinas. Entre los artefactos había los de piedra para moler maíz que en Mesoamérica se denominan "metates", además de fragmentos de lo que parece ser cerámica de Cholula, Puebla (Menzies, 2003: 265-266).[1]

El detonador de la enorme e intrincada red de contactos entre Asia Oriental y el resto del mundo fue, sin duda, el comercio. Se sabe que, en 1434, el papa Eugenio IV recibió en Florencia a una misión diplomática china que propuso el incremento de las transacciones comerciales con Europa (Menzies, 2008: 95). Una variedad asombrosa de productos era trasladada por mar y tierra a miles de kilómetros de distancia: oro, plata y piedras preciosas, marfil y cuernos de rinoceronte, lanas, lámparas y relojes de péndulo, plumas de pavorreal, árboles frutales y flores, especias cuya venta generaba 3 000% de ganancia, libros, maderas tropicales y muebles finísimos, estaño, cobre, hierro, armas, cañones y telescopios, té, café y opio, porcelana, sedas, translúcidas telas de algodón, elefantes y tigres vivos, cientos de variedades de plantas medicinales, resinas, aceites y perfumes; todo se hacía a la mar con gran ingenio y audacia. Los volúmenes podían ser formidables. A partir de 1633 y a lo largo de 30 años, la Compañía Holandesa de las Indias Orientales vendió en Japón dos millones de pieles de venado provenientes de Indochina.

En el siglo XVII China e India producían más de la mitad de la economía mundial. Después vino la apabullante sorpresa de la Revolución Industrial, que colocó a Occidente en un pedestal inalcanzable y de una manera u otra sometió a la mayoría de las naciones asiáticas a las humillaciones del colonialismo, con la consecuente pauperización del continente. Ahora, en palabras del estratega global y ex presidente del Foro Económico Mundial, Claude Smadja, "lo que se siente en Asia es un estallido de energía, de nuevos sueños y el fin de la era de la dominación de Occidente y del hombre blanco" (citado en Cohen, 2008: 6).

El Banco Mundial sostiene que China es ya la segunda economía del mundo (*Financial Times*, 2008). Hoy hay en China 450 millones de teléfonos celu-

[1] Menzies hace también referencia a la tradición oral de los indios coras de Nayarit, que insiste en la llegada a sus costas de naves asiáticas anteriores a la presencia española en México.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

lares. El consumo interno chino aumentó a una tasa anual de 13% en los últimos cinco años. En 2014 con sus 80 millones de ricos y 500 millones de clase media, China será el mayor mercado de artículos de lujo del mundo y habrá 100 millones de turistas chinos visitando todos los rincones del planeta.

Citando cifras del mismo Banco Mundial, el viceministro de Comercio, Yu Guangzhou, afirma que China contribuye con 13% del crecimiento económico mundial y que tras el ingreso de su país a la Organización Mundial del Comercio el volumen de importaciones del país aumenta a una tasa anual promedio de 26% (Agencia Xinhua, 2008). India, por su parte, ha logrado expandir su economía al ritmo de 6% anual durante dos décadas. En los próximos 20 años, 300 millones de personas emigrarán del campo a la ciudad en ese país. Por eso tuvo razón Wei Wei Zhang, experto del Modern Asia Center de Ginebra, cuando en un reciente encuentro internacional afirmó que pronto podrá decirse que cuando Chinindia estornude, el mundo pescará pulmonía (*Asia News*, 2008).

Habría que afinar diciendo que la enormidad de la economía india no equipara todavía el valor político, estratégico y militar de China. Ésta tiene orden y tal vez algún día será una democracia; India tiene democracia, pero está lejos de ser ordenada, afirma el agudo analista Parag Khanna (2008). Si bien es cierto que el atinado descubrimiento del potencial del *outsourcing* y, por ende, el crecimiento exponencial de la industria de la información han revolucionado la economía india, la carencia de infraestructura es alarmante. El gobierno nacional es sumamente débil y el enlace primordial entre comercio y desarrollo, que es un eje estratégico fundamental de China, está casi ausente en India.

A diferencia de la ancestral cohesión étnica y cultural de China, la India unificada es un fenómeno muy reciente, que en su concepción original debe mucho al ingenio británico. En todo caso, los contrastes entre China e India están íntimamente vinculados a la existencia o no de una habilidad nacional de estructuración orgánica (Khanna, 2008: 275-277).

India es consciente de su difícil vecindad con China, que provocó agudos conflictos a lo largo de la segunda mitad del siglo XX. El poderío nuclear de India fue erigido con apoyo estadounidense y soviético, precisamente como un supuesto paliativo a la enorme capacidad bélica de China. En 2008, India adquirió media docena de aviones militares de carga estadounidenses, por un valor mayor a los mil millones de dólares; las compañías de Estados Unidos compiten ahora por la venta adicional de jets de combate, con un costo de 10 000 millones de dólares.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

El delicado asunto de Tíbet, con el consiguiente apoyo concedido por India desde 1959 al Dalai Lama y a los más de 100 000 tibetanos residentes en el país, pende como espada de Damocles sobre el gobierno de Nueva Delhi. En todo caso, en Asia se sabe que China posee cartas diplomáticas poderosas contra India: Beijing puede oponerse a su acceso a nuevas tecnologías nucleares, impedir que ocupe un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU y seguir fortaleciendo al eterno rival que es Paquistán. Los ejercicios militares conjuntos de India con Estados Unidos, Japón y Australia, el acercamiento de Delhi hacia lo que fue el Asia Central soviética, incluido el establecimiento de una base militar en Tajikistán, el propósito de crear lazos estratégicos con Mongolia y Vietnam, así como la competencia entablada entre las dos potencias en cuanto al futuro de Myanmar podrían ser algunos de los nuevos irritantes en la relación sinoindia (Sengupta, 2008; Tharoor, 2008).

Los estadounidenses y los chinos se han admirado siempre mutuamente. Comparten un cierto pragmatismo antiintelectual y antiaristocrático, así como el elogio al trabajo y al hombre que por medio de él se distingue. Cuando se habla del reciente encumbramiento de China, con frecuencia se olvida que fue Estados Unidos el que le garantizó un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Por otra parte, si bien es cierto que la tecnología y el capital vuelan solos y con gran autonomía, es evidente que con el apoyo de Washington los intereses corporativos estadounidenses han emprendido entusiastas la recapitalización de China, aprovechando de paso cualquier gesto de apertura de Beijing hacia Occidente. Otro ejemplo de simpatía mutua es, hoy por hoy, el sincopado esfuerzo que las dos potencias están haciendo para reconducir el desarrollo económico de Vietnam.

Desde luego que el crecimiento exponencial de China no está exento de dificultades gigantescas. El incesante recurso a los estímulos fiscales para sostener la expansión a marchas forzadas de la economía, el gasto arrollador en infraestructura con el incesante aumento de los déficit presupuestales y la catastrófica crisis de la seguridad social son algunos de los retos que ha de superar el gobierno de Beijing. Mientras tanto, la desigualdad en el ingreso sigue creciendo, la pobreza en el campo no amaina, la corrupción cunde, los destrozos ecológicos no cesan y el descontento de las organizaciones sindicales con los bajos salarios va en aumento (Chang, 2002; Pan, 2008).

Todo esto convive con las presiones de la población urbana, que reclama mayores libertades, acicateada como está por el tupido bombardeo de

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

los mensajes del neoliberalismo occidental inherentes al consumismo que a rajatabla se pretende implantar en China. Si algo puede aprender el Partido Comunista Chino de la imprevista desaparición de la Unión Soviética es que el incesante llamado a la compraventa de bienes y servicios va de la mano con la exigencia del comprador por ejercer la libertad de ser y vivir como se le antoje.

Lo anterior remite a la grave incógnita sobre la democratización del sistema político chino. Con sumo tacto político, el Council on Foreign Relations estadounidense "no encuentra evidencia que en el corto plazo sugiera que China planee instrumentar reformas democráticas significativas". Previene, además, contra la idea de que a partir del empuje de supuestas "fuerzas inexorables", inevitablemente emergerá en China una sociedad democrática (Council on Foreign Relations, 2007).

Por lo pronto, parece más factible pronosticar la consolidación de un capitalismo totalitario chino, que durante la primera mitad del siglo XXI acompañe al nuevo capitalismo de Estado en proceso de implantación en Estados Unidos a partir del desplome del sistema financiero de Wall Street.

A fines de los años ochenta el enorme éxito económico de Japón planteaba un enigma en cuanto a si permitiría a esa extraordinaria nación desempeñar un papel global de la envergadura de su riqueza industrial. Sobrevivía entonces la interrogante con respecto al papel político y cultural que los japoneses habrían de desempeñar en la construcción del nuevo orden mundial (Lozoya, Kerber *et al.*, 1991: 302). Después vino el descalabro económico que de súbito desalentó a ese pueblo excepcional.

En su inesperada crisis de la década de los noventa, Japón presagió la que ahora impacta a todo el mundo y sobre la cual nadie se atreve a predecir cuándo y cómo concluirá. Los intermediarios utilizaron las hipotecas sobre bienes raíces para enriquecerse exageradamente y las compañías con acceso a la adquisición de terrenos se sirvieron de ella a manera de colateral para préstamos piramidales. Las corporaciones más poderosas invirtieron mutuamente en las acciones de unas y otras, mientras que la desregulación sirvió de pretexto a la falta de control; los grandes bancos abundaron en préstamos cada vez más riesgosos. Algo muy similar a lo que dos lustros después sucedió en Estados Unidos y Europa (Reischauer y Jansen, 2005: 433).

Hoy la confianza de los inversionistas japoneses no se restablece; la confusión reinante en la economía estadounidense no ayuda y los problemas se acumulan. El envejecimiento de la población es uno de los más significativos retos que enfrenta el país. Se calcula que en 2050 Japón con-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

tará con la sociedad más vieja del mundo, dado que uno de cada tres ciudadanos tendrá 65 años de edad o más. Para entonces la población total se habrá reducido a 100 millones Los costos ascendentes de la seguridad social y las pensiones agudizarán la situación. En 2020 Japón destinará 14% de su producto interno bruto (PIB) al pago de pensiones, aproximadamente tres veces más que Estados Unidos. En 2010, por cada pensionado habrá solamente 2.5 trabajadores en la producción. Como contrapeso y según datos de las Naciones Unidas, Japón necesita atraer 600 000 inmigrantes al año. Sin embargo, este hecho choca con una tradición antagónica y una legislación muy discriminatoria. En todo caso, el país ha logrado acoger a 270 000 brasileños de origen japonés (*nisen*) (Andressen, 2002: 212-214).

El momento difícil de la economía japonesa coincide con la creciente disfuncionalidad de su sistema político, hasta hace poco saludado como ejemplar. El relevo incesante en el liderazgo, a su vez condicionado por arreglos de conveniencia entre facciones tradicionales, ha debilitado a tal punto a los partidos que su mera sobrevivencia está en entredicho. Dicho lo cual, cabe añadir que el proceso no es ni con mucho únicamente japonés, pues comparte incontables rasgos con lo que sucede en otras potencias postindustriales, como Italia, Francia o Alemania.

Está también la ineludible cuestión de la lealtad última de Japón al modelo estadounidense de seguridad regional o su acomodo al resurgimiento de China como superpotencia asiática. El asunto incide sobre uno de los temas más delicados de la política japonesa: la reconversión militar. El rearme despierta el más enérgico rechazo de amplios sectores de la opinión pública japonesa y del generalizado sentir de los países de Asia-Pacífico, donde todavía están vivos muchos que padecieron el expansionismo bélico de Tokio durante la segunda Guerra Mundial.

En 1999, el prestigiado diario *Financial Times* preguntó a Samuel Huntington cuál debería ser la actitud de Japón hacia el nuevo poderío de China, a lo cual el célebre politólogo estadounidense replicó sibilino: "Conviene al mejor interés de Japón proseguir camino con Estados Unidos, mientras Washington tenga claro que seguirá siendo una fuerza indiscutible en Asia Oriental. Después, yo aconsejaría a los japoneses arreglárselas con China" (*Japan Times*, 1999).

Durante sus momentos de mayor riqueza, el capital de Japón desempeñó un papel protagónico en la reactivación de las economías de Corea del Sur, Taiwán, Malasia, Indonesia, Tailandia y otros países del sudeste asiático. El modelo de la industrialización japonesa se transfirió a los pro-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

pósitos regionales, ampliamente reforzado por enormes proyectos de cooperación internacional concebidos y financiados en Tokio, aunque ahora esto no sea plenamente reconocido por algunos de los beneficiarios.

El exitoso despegue económico de Corea del Sur y Taiwán debió mucho al perfil pronipón del proceso, en buena medida fincado en la experiencia colonial de ambos territorios. Ése fue el caso de la conformación de los macroconsorcios familiares en Corea del Sur y del amplio acceso de Taiwán a los mercados financieros japoneses. La rigidez de ambos sistemas políticos tiene también raíces similares, aunque el hecho de que Estados Unidos en su lucha anticomunista consolidara estas tendencias resultó, a fin de cuentas, el factor crucial. Siguiendo el descarnado consejo de Huntington sobre aquello de seguir a Estados Unidos, pero entenderse con China, estos complejos fenómenos podrían facilitar para Corea las negociaciones de reunificación; en cuanto a Taiwán y su integración futura con la República Popular, tal vez significarán una variable ventajosa en la obtención de la autonomía de gestión.

El surgimiento del Mecanismo para la Cooperación Económica de Asia-Pacífico (APEC) y de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSEA) también estuvo indisolublemente vinculado a las percepciones estratégicas de Japón (Martínez, 2005: 85-93). Tras cuatro décadas de concertación, está previsto que en 2015 se habrá establecido la Comunidad Económica de la ASEAN. Se espera que, entonces, el producto nacional integrado de los países de la subregión sea equivalente al de la Unión Europea y su comercio mayor al que lleva a cabo el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Quinientos millones de habitantes viajando sin necesidad de visado, una producción económica que ya rebasa el trillón de dólares y una tasa de crecimiento promedio entre 5 y 6% anual son factores que ayudan a comprender la importancia de este proceso y su futura repercusión en Asia-Pacífico.

Para lograrlo resulta primordial que los países aceleren las reformas estructurales orientadas a incrementar la productividad y la competitividad, así como a mejorar el clima para la inversión extranjera; tienen además que dedicar más recursos a la formación de capital humano, la investigación científica y el avance tecnológico. Si bien es cierto que muchas de estas medidas corresponden al sector privado, también es exacto que la acción gubernamental es indispensable para fortalecer la credibilidad de los mecanismos de auditoría y transparencia fiscales, así como garantizar la autonomía y eficacia del Poder Judicial. Además, es indudable que la práctica política de la mayoría de los países sudasiáticos se finca en una

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

poderosa rectoría estatal sobre el quehacer macroeconómico (Pushpanathan, 2008).

La principal incógnita sobre la viabilidad de esta integración económica y social proviene de la paradoja de que, desde su fundación hace más de 40 años, el éxito de la ANSEA se ha fincado en su estructura flexible y casi carente de reglamentación. En los orígenes de la asociación se tuvo buen cuidado de no encarar los agudos problemas de convivencia histórica entre los países miembros, algunos de los cuales desembocaron en severos conflictos fronterizos aún latentes. Está además el tema del avance democrático y los derechos humanos, habida cuenta de que difícilmente habrá alguna nación del sudeste asiático que pueda argumentar tener una estructura política interna de legitimidad modélica.

Una de las estrategias centrales del proceso integracional de ANSEA se finca en la conformación de tratados de libre comercio (TLC) que amplíen el acceso a mayores mercados y atraigan nuevas y audaces inversiones para los sectores señalados como prioritarios: automovilístico, electrónico, turismo, logística e industria de la información. En abril de 2008 Japón firmó un TLC con la ANSEA, el primero que esa potencia compromete con una asociación regional. Actualmente, la ANSEA negocia tratados con China, Corea del Sur, India, Australia, Nueva Zelanda y la Unión Europea.

Mención especial merece el crucial tema de las relaciones entre la ANSEA y la potentísima economía de China. En su penetrante análisis de Asia-Pacífico, Parag Khanna cita a V.S. Naipaul cuando comparaba la presencia de la comunidad china en Malasia con la inyección de una corriente de 220 voltios a un país equipado solamente para 110. Después, Khanna añade que por Kuala Lumpur corre la broma de que si los chinos se convirtieran al Islam, los malayos se harían inmediatamente budistas (Naipaul, 1982).

China y los chinos de ultramar saben que el diseño eficiente de la adecuada inserción de Asia-Pacífico a la globalización necesita de un constante ejercicio de *compromise* con las clases dirigentes de los países del sudeste asiático. La dinámica genera una potentísima corriente eléctrica, para parafrasear a Naipaul, quien, como buen indio, medio critica y medio envidia el proceso.

Entre los grandes acervos de los que China dispone para su éxito en la era de la globalización destaca la presencia protagónica de los chinos de ultramar (*huaqiao)*, quienes conforman lo que los sociólogos gustan denominar "La red de bambú". Se trata de una estructura de más de 60 millones de personas étnicamente chinas, con altos niveles de educación, capacidad financiera e influencia social, que viven en Singapur, Penang, Bangkok, Mala-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ca, Yogyakarta, Sidney, Wellington, Ciudad del Cabo, Honolulu, San Francisco, Vancouver, Nueva York o Londres, para citar sólo algunas ciudades.

Los intensos contactos entre estos individuos y sus comunidades obedecen a los refinados mecanismos de integración social característicos de la civilización china. El parentesco y la amistad los expanden cotidianamente por todo el planeta. Su control de grandes corporaciones, bancos y medios de comunicación —así como la existencia paralela de entidades dedicadas a actividades ilícitas y muy lucrativas— les permite actuar eficientemente y aprovechar de manera óptima la tendencia a la integración sistémica que caracteriza a la globalización. La internet y los *blogs* no hacen sino reforzar estos invaluables usos y costumbres.

Desde el principio del siglo XIX, el gobierno chino tomó conciencia de que los *huaqiao* podían convertirse en una importante fuente de inversión extranjera, un extraordinario acervo comercial y un puente para la obtención de conocimiento producido en los países más avanzados. A partir de entonces, Beijing hizo explícita su voluntad de apreciar y proteger a estos ciudadanos radicados en el extranjero y a sus descendientes, que adquieren la ciudadanía de su país de nacimiento (*huayi*) (Wan, 1998: 18; Suryadinata, 2004).

Como un brillante ejemplo de coordinación económico-política entre China y los países del sudeste asiático debe subrayarse la reciente puesta en marcha de la red caminera que une a los seis países que comparten el curso del río Mekong. A principios de abril de 2008 los primeros ministros de China, Camboya, Laos, Myanmar, Tailandia y Vietnam inauguraron el "Corredor Norte Sur", un sistema de 1 800 kilómetros de carreteras que atraviesa todos estos países para enlazar a la ciudad china de Kunming con la capital tailandesa de Bangkok.

Dominada por las infranqueables laderas de los Himalayas, la zona tradicionalmente protegió a los débiles países de Indochina, aislándolos de los designios del imperio chino. Ahora, con un comercio subrregional superior a los 53 000 millones de dólares anuales, China decidió pagar más de la mitad del costo del innovador proyecto de infraestructura, que incluye el tendido de un gran puente entre Laos y Tailandia, así como la modernización de la legendaria Ruta Birmana, por la que los aliados de la Segunda Guerra Mundial abastecían a los partisanos antijaponeses.

Con el Mekong azolvado y las nuevas carreteras listas, los chinos pueden ahora comprar a sus vecinos frutas tropicales, caucho, caña de azúcar, aceite de palma y pescado, mientras les venden frutas de zona templada y verduras. Como el viaje en autobús, antes impensable, entre Kunming y Bangkok aho-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ra tomará sólo 24 horas, los empresarios locales están ya construyendo hoteles a lo largo de la ruta, "para que los viajeros no tengan que transitar de corrido y puedan detenerse a descansar y conocer" (*New Straits Times*, 2008).

Descrito a grandes trazos, en el momento histórico que vive Asia-Pacífico es factible resaltar las tareas por cumplir para, en la medida de lo posible, garantizar una nueva etapa de relativa paz y convivencia más o menos creativa. Por una parte, salta a la vista la necesidad de reconocer el perfil de China como superpotencia de influencia global; acto seguido, destaca el propósito de India de sumarse al concierto de las potencias económicas. La necesidad de encontrar salidas viables a las dificultades económicas y políticas de Japón es impostergable; por otra parte la reunificación de Corea resulta indispensable para la estabilidad de los nuevos equilibrios continentales. El nuevo estatus de Taiwán dentro del macrocosmos político chino deberá también definirse. Por último, la convergencia de los países del sudeste asiático en un sistema económico integral amarrará los cabos sueltos de su habilísima expansión comercial.

El islam político es un fenómeno originado en la segunda mitad del siglo XX, en gran medida producto del resentimiento antioccidental provocado por el colonialismo y, más adelante, por los insolubles conflictos que plagan al Medio Oriente. En su diversidad, los movimientos que ha provocado comparten el propósito de establecer un Estado islámico, fincado en la concepción musulmana de la ley o *sharya.* El proceso está generalmente vinculado al papel protagónico que en dicho orden de origen metafísico corresponde a las autoridades religiosas, como es el caso de los *ulama* en la República Islámica de Irán, o de la gestión talibán de Afganistán. El fenómeno afecta cotidianamente la interrelación de las sociedades de Asia-Pacífico. Entre otros asuntos, la liberación femenina en Malasia, Indonesia, Filipinas, Brunei, Paquistán y Bangladesh se ha visto severamente disminuida por este complejo proceso, que transfiere a las relaciones de género una perspectiva arrolladoramente conservadora.

Los líderes tribales patriarcales han dominado las instituciones representativas de los países del Medio Oriente, principalmente los parlamentos, donde sistemáticamente se oponen a toda legislación o acción reglamentaria que promueva el avance de la mujer. La inmensa riqueza petrolera de los países árabes ha propiciado la transferencia a grupos islámicos conservadores del sudeste asiático de enormes recursos financieros destinados a establecer en Indonesia, Malasia o Filipinas costumbres y prejuicios de las sociedades tribales del desierto de Arabia, del todo ajenas a las condiciones

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

originales de la implantación histórica del que fue un islam más acorde con las prácticas libres de las sociedades selváticas y marineras de esa región.

La nueva preeminencia de las interpretaciones tradicionalistas de la *sharya* crea entonces obstáculos muchas veces insalvables a los valientes grupos de mujeres empeñadas en la transformación de la conducta despótica de los varones, dado que contradice de raíz la lectura de los fundamentalistas islámicos, que tiende a ver en el abuso, maltrato y discriminación de género meras excepciones a un ideal en teoría armónico y complaciente (Othman, 2005).

Para complicar el panorama, igualmente resentidas pueden ser entre la juventud la censura a los medios de comunicación y los conciertos pop, contra el noviazgo romántico, así como la tajante prohibición de la libertad sexual pregonada por las autoridades religiosas islámicas. Durante el interactuar cotidiano, los alegatos y acciones represivas contradicen rotundamente el imaginario colectivo gozoso, que en todo el mundo caracteriza a la industria de la moda, del entretenimiento y de la internet.

Este enfrentamiento en apariencia irresoluble entre la ley islámica y la práctica jurídica occidental es sólo una de las confrontaciones patentes en el nuevo diálogo de Asia con Occidente. El recurso a la terminología literalista de los absolutos, favorecida por las posiciones religiosas tradicionalistas, se manifiesta no sólo en el caso del islam, sino que también emerge en el retorno de las políticas *hindutva* en India y en el budismo extremo que propone el establecimiento de un Estado religioso en Tailandia. Todo ello apunta hacia la evidente reducción del espacio secular en la vida pública.

Mientras tanto, la presencia de las prácticas jurídicas y sociales del islam, de China o de las ancestrales raíces védica y budista de los pueblos asiáticos es casi nula en la cada vez más cuestionada funcionalidad de los organismos internacionales. Hace casi 30 años, Ervin Laszlo y yo pusimos de manifiesto algunas de estas deficiencias en el Sistema de las Naciones Unidas, cuando llevamos a cabo el más vasto estudio prospectivo que sobre el mismo se ha realizado. Por desgracia el efecto fue nulo.[2]

¿Qué va a suceder cuando los chinos proyecten sus usos y costumbres a la comunidad mundial? A manera de ejemplo, su milenaria y sapientísima tradición legal es totalmente ignorada en Occidente. La contradicción dinámica entre la renuencia de la filosofía confuciana a la aplicación de castigos, puesto que el hecho mismo de la violación de la norma por parte del pueblo

[2] Me refiero al proyecto sobre el Nuevo Orden Económico Internacional, publicado en más de 20 volúmenes por UNITAR y Pergamon Press (Oxford), en 1980.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

expone el descuido de los magistrados para gobernar con el ejemplo, y la férrea afirmación de Chuang Tzu y los legalistas en el sentido de que sólo con sangre la letra entra concibió una de las más extensas y mejor documentadas prácticas jurídicas de la humanidad (Van Gulik, 2007). ¿Donde se enseña esto en las universidades occidentales o en qué ha permeado el devenir de los organismos internacionales?

Las ciudades de Asia-Pacífico florecen. Rascacielos, centros comerciales, parques de diversiones, casinos, estadios, autopistas y aeropuertos, todo refleja una colosal bonanza que mucho beneficia a sus habitantes. Los automóviles, las tarjetas de crédito y la casa propia se convierten en el estándar de las clases medias en plena expansión, mientras los millonarios ostentan su abundantísima riqueza sin complejo de culpa.

Sin embargo, no está claro hacia dónde va todo esto. Indudablemente, hay un efecto lúdico, un placer dionisiaco que el gran sociólogo francés Michel Maffesoli atribuye a las sociedades posmodernas y aplaude como componente innegable de la libertad. El fanatismo deportivo, la orgía olímpica, el superconcierto pop indican una reactivación de la energía tribal, del placer de estar juntos y pertenecer, que en Asia estuvo durante siglos reprimida por la severidad de la administración colonial y, desde luego, por la pobreza ancestral (Maffesoli, 2005).

Más allá de la espléndida sobrevivencia de muchos rasgos culturales tradicionales de Asia-Pacífico, los impactos artísticos protagónicos en la región indudablemente provienen hoy de la cultura estadounidense. Según una reciente encuesta de *CBS News-New York Times*, 81% de los estadounidenses afirma que su país va "en dirección equivocada" y el *Financial Times* publica que la confianza de los consumidores ha caído a su punto más bajo del último cuarto de siglo (*International Herald Tribune*, 2008; *Financial Times*, 2008: 1). Con todo, el mundo entero —y Asia-Pacífico no es excepción— sigue emulando los códigos conductuales emitidos desde Hollywood, con una potencia digna de mejor causa.

Las películas y las *situation comedies* concebidas para Los Ángeles o Nueva York configuran los prototipos sociales que se imitan en Bangkok, Ciudad Ho Chi Minh, Kuala Lumpur, Manila, Singapur, Jakarta y, cada vez más, en Shangai o Beijing. Esta presencia mediática arrolladora de Estados Unidos en el mundo refiere a la idea de un liderazgo excepcional anhelado por ese país o, como dijera el gran economista George Kennan, a "un sistema imperial informal, de naturaleza puramente norteamericana" (Stephanson, 1989: 167; Davis, 1981).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

El espacio cultural que representa, explica y difunde el proyecto político estadounidense resulta imprescindible para la conformación de un "consenso manufacturado" —en palabras de Noam Chomsky— de opinión pública en el ámbito planetario. Se obtiene así que lo que Estados Unidos anhela sea lo que la humanidad desea, para íntima satisfacción del sentir popular estadounidense. Saturados de elementos mágicos, los efectos mundiales del diseño mediático de la elección presidencial de Barack Obama confirman esta apreciación.[3]

Con todo, vale agregar en la profética voz de Edward W. Said que: "Hay demasiada gente politizada en el mundo de hoy, como para que alguna nación esté automáticamente dispuesta a aceptar los fines últimos de la supuesta misión histórica de Estados Unidos de dirigir el planeta". El connotado crítico presagió entonces el recrudecimiento de la violencia, "más allá de los beneficios económicos y los placeres ocasionales", que la expansión estadounidense provea, con el consecuente empobrecimiento y dolor de todas las partes involucradas (Said, 1994: 348).

Ante el agujero negro de las nuevas expresiones culturales asiáticas que no acaban de nacer, una vez más los japoneses se adelantan, llevando el infantilismo que los ahoga hasta el ridículo más lacerante, mientras que, por otra parte, convocan la resurrección del *Bushido*, alma guerrera del Japón enterrada en la trivialidad imperante, según dejan constancia el cineasta Li Ying en su doliente película documental *Yasukun* y las proclamas neonacionalistas de Fujiwara Masahiko (Fujiwara, 2005; Nitobe, 2007).

Desde China retumba como un trueno el grito desgarrador del ya célebre escritor Zhu Wen: "Estoy seguro que la voy a hacer en grande y que enormes fajos de billetes me van a dar una bofetada en cuanto abra la puerta de mi casa. No habrá dónde esconderme de los dólares, con su intoxicante y exótica generosidad espiritual" (Zhu, 2007: 10).

Mientras tanto, son y se multiplican los culebrones indios de Bollywood, las hazañas computarizadas del cine chino y los *comics manga* japoneses, acompañados de las multitudinarias celebraciones del año nuevo chino, los festivales hindi, el Ramadan islámico y los momentos budistas. Con todo, se echa de menos la aparición de un nuevo mensaje cultural proveniente del flamante dinamismo social y económico de Asia.

Desde luego que la dependencia del imaginario colectivo asiático respecto de modelo estadounidense en buena medida refleja la intimísima

[3] La expresión de Chomsky está en Said, 1994: 346.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

relación entre la economía de Estados Unidos y el modelo de crecimiento emprendido por los países de Asia-Pacífico. Es indudable que las economías de la región dependen grandemente del continuo acceso a los mercados americanos para poder sostener sus estrategias de desarrollo, fincadas en exportaciones amparadas en las supuestamente insaciables necesidades de los consumidores estadounidenses. El que esto sea así en un momento en el que la economía de Estados Unidos entra en una crisis de dimensiones inconmensurables es algo que seguramente debe alarmar a los políticos y empresarios asiáticos (Beeson, 2007: 213).

América Latina enfrenta el reto de responder creativamente al nuevo poder de Asia. No puede permanecer al margen de los cambios polares de la economía mundial. Resulta imperioso desmentir en la práctica a quienes afirman que América Latina no tiene remedio y que está condenada a hundirse en las mentiras del populismo (Greenspan, 2007: 335).

En ese espíritu, México puede tomar la delantera y dinamizar su presencia en Asia-Pacífico. El país tiene a su favor el acervo de una política exterior digna y respetuosa que le es reconocida por los asiáticos. Los gobiernos de China, India, Filipinas, Corea, Vietnam, Malasia o Indonesia saben que México ha estado con ellos en los momentos difíciles de su reafirmación nacional. Ahora hay que acercarse con mayor entusiasmo a los nuevos acontecimientos de la región y aprovecharlos de la mejor manera posible.

El cambio de actitud es muy importante. Por razones probablemente extraviadas en el laberinto de la soledad, los mexicanos tendemos a menospreciar el esfuerzo de los asiáticos. Tal vez Maffesoli lo atribuiría al tardío e incompleto advenimiento de la modernidad que padece América Latina, así como a la consecuente tergiversación del "ideal del hombre universal que ha llevado [a la región latinoamericana] a desdeñar la potencia de formas de actuar diferentes del orden establecido" (Maffesoli, 2005: 17) En todo caso, no es infrecuente encontrarse con algún visitante criollo recién llegado a Asia-Pacífico, que para empezar tilda a los asiáticos de primitivos.

Es cierto que los asiáticos tampoco nos conocen. Pero de lo que se trata es de aprovechar el cambio de rumbo de la economía mundial y, por tanto, es a nosotros a quienes más conviene actuar audazmente. En 2015 habrá en el mundo mil millones de turistas por año, la mayoría de los cuales provendrá del este y del sur de Asia (World Tourism Organisation, 2009). ¡Atraigamos algunos a México! Los chinos y los indios no van contra los negocios de los mexicanos ni contra nadie: están realizando su des-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

tino histórico. Atrapemos las oportunidades que su empeño empresarial plantea. Asociémonos, trabajemos con ellos, como debe hacerse en las redes de intereses que la globalización favorece.

En este sentido y en su magnífica diversidad étnica y cultural, Asia-Pacífico puede ser un campo formidable para que los mexicanos emprendan todo tipo de *joint ventures* financieras y comerciales, puesto que la apreciación sistémica, que supera en mucho los potenciales meramente bilaterales, está implícita en las transacciones que caracterizan la dinámica de las economías asiáticas. La crisis global que apenas empieza debe ser para nosotros acicate a favor del ingenio emprendedor.

Un excelente estudio publicado por el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, en cuya elaboración participaron destacados especialistas, describe las opciones de México para fortalecer sus relaciones con China (Herrera-Lasso *et al.*, 2008). El documento insiste en la imperiosa necesidad de que México desarrolle una visión integral de largo plazo, en la que si bien corresponde al gobierno ejercer un liderazgo en el acercamiento estratégico con China, el sector empresarial tiene ante sí el reto y la responsabilidad de abrir mercados y establecer alianzas y coinversiones productivas. Insistiendo en lo atinado que este diagnóstico académico resulta para las relaciones con China, puede aseverarse que su perspectiva aplicaría de manera óptima para el incremento de las relaciones de México con otras naciones de Asia-Pacífico.

Es fundamental comprender que en Asia-Pacífico se percibe claramente el valor geopolítico de México, como vecino de la más grande potencia del mundo. Desde la perspectiva pragmática de los asiáticos, esa conveniencia estratégica no ha sido plenamente aprovechada por nuestro país, al que atinadamente ubican inserto en la zona de seguridad máxima de Estados Unidos. En una época en la que hasta Albania está a punto de ingresar en la Organización del Tratado del Atlántico Norte, desde Beijing, Nueva Delhi, Tokio o Singapur se extraña un alineamiento claro de México con los proyectos fundacionales de la nueva alianza occidental. Uno de los pensadores más influyentes del sudeste asiático y por una década embajador de Singapur ante Naciones Unidas, Kishore Mahbubani, expresa un sentir generalizado de los dirigentes asiáticos al tipificar la vecindad mexicoestadounidense como insatisfactoria ¡para Estados Unidos! (Mahbubani, 2008: 277).

Esta percepción se vio reforzada por la lamentable manipulación de la cuestión fronteriza, los trabajadores migratorios y los problemas del TLCAN

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

a la que recurrieron los candidatos a la presidencia de Estados Unidos. Sin embargo, más allá de este fenómeno supuestamente coyuntural, subsiste la percepción entre quienes toman las decisiones en Asia-Pacífico de que los mexicanos no hemos sabido maniobrar adecuadamente la vecindad de la superpotencia hegemónica. Tal vez atrás de nuestra conducta haya temores atávicos muy destructivos, de los que deberíamos desprendernos.

REFERENCIAS

Agencia Xinhua, 2008. 24 de marzo.

Andressen, C., 2002. *A Short History of Japan from Samuari to Sony.* Crows Nest, Allen & Unwin.

Asia News, 2008. Chinindia: The Spectacular Rise of China and India, 3 de abril, pp. 14-16.

Beeson, M., 2007. *Regionalism and Globalization in East Asia.* Houndmills, Palgrave Macmillan.

Chang, G.G., 2002. *The Coming Collapse of China.* Londres, Arrow Books.

Cohen, R., 2008. The Baton passes to Asia, *International Herald Tribune*, 31 de febrero, p. 6.

Council on Foreign Relations, 2007. *US-China Relations: An Affirmative Agenda. A Responsible Course.* Independent Task Force Report 59, Nueva York, mayo de 2007, pp. 21-29 (citado en J. Mann, 2008. *The China Fantasy.* Londres, Penguin, p. 122).

Davis, A.F. (ed.), 1981. *For Better or Worse: The American Influence in the World.* Westport, Greenwood Press.

Financial Times, 2008. 12 de abril, p. 2.

Fujiwara, M. y G. Murray, 2005. *The Dignity of the Nation.* Tokio, Shinchosha.

Garnier, D., 2004. *Ayutthaya. Venice of the East.* Bangkok, River Books.

Greenspan, A., 2007. *The Age of Turbulence.* Nueva York, Penguin.

Herrera Lasso-L., *et al.*, 2008. *La China del siglo XXI. Reto y oportunidad para México.* México, Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales.

International Herald Tribune, 2008. 5 de abril, p. 1, en <*iht.com/uselections*>.

Japan Times, 1999. 3 de junio (citado en K.B. Pyle, 2007. *Japan Rising. The Resurgence of Japanese Power and Purpose.* Nueva York, Public Affairs, p. 311).

Khanna, P., 2008. *The Second World. Empires and Influence in the New Global Order.* Nueva York, Random House.

Lozoya, J.A., V. Kerber *et al.*, 1991. *Japón: su tierra e historia.* México, El Colegio de México.

Maffesoli, M., 2005. *La tajada del Diablo.* México, Siglo XXI.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Mahbubani, K., 2008. *The New Asian Hemisphere. The Irresistible Shift of Global Power to the East.* Nueva York, Public Affairs.

Martínez Legorreta, O., 2005. *Japón y la regionalización de Asia-Pacífico.* Toluca, El Colegio Mexiquense-Universidad Autónoma de Nayarit.

Menzies, G., 2003. *1421. The Year China Discovered the World.* Londres, Bantom Books.

Menzies, G., 2008. 1434. *The Year a Magnificent Fleet Sailed to Italy and Ignited the Renaissance*. Nueva York, William Morrow.

Naipaul, V.S., 1982. *Among the Believers. An Islamic Journey.* Londres, Penguin (citado en P. Khanna, 2008. *The Second World. Empires and Influence in the New Global Order.* Nueva York, Random House, p. 283).

New Straits Times, 2008. (Kuala Lumpur). 1 de abril, p. 20.

Nitobe, I., 2007. *Bushido. The Soul of Japan.* Tokio, Yohan-IBC.

Othman, N. (ed.), 2005. *Muslim Women and the Challenge of Islamic Extremism.* Kuala Lumpur, Sisters in Islam.

Pan, P.P., 2008. *The Struggle for the Soul of a New China.* Nueva York, Simon & Schuster.

Pushpanathan, S., 2008. Gearing-up for the ASEAN Economic Community, *Asia Views*, 3 de abril, pp. 5-7.

Reischauer, E.O., y M.B. Jansen, 2005. *The Japanese Today. Change and Continuity.* Singapur, Tuttle.

Said, E.W., 1994. *Culture and Imperialism.* Londres, Vintage.

Sengupta, S., 2008. India treads a fine line as it mulls China factor, *New Straits Times* (Kuala Lumpur), 5 de abril, p. 22.

Stephanson, A., 1989. *Kennan and the Art of Foreign Policy.* Cambridge, Harvard University Press.

Suryadinata, L. (ed.), 2004. *Ethnic Relations and Nation-Building in Southeast Asia. The Case of the Ethnic Chinese.* Singapur, Institute of Southeast Asian Studies.

Tharoor, S., 2008. Other games to play after the Beijing olympics, *New Straits Times* (Kuala Lumpur), 16 de julio, p. 25.

Van Gulik, R.H. (ed), 2007. *Crime and Punishment in Ancient China (T'ang Yin Pi Shih).* Bangkok, Orchid Press.

Wan, Gungwu, 1998. Upgrading the migrant: Neither Huaqiao nor Huaren, en E. Sinn (ed.), *The Last Half Century of Chinese Overseas.* Hong Kong, Hong Kong University Press, pp. 15-34.

World Tourism Organisation, 2009. *Facts and Figures*, en <*http://www.world-tourism.org*>.

Zhu, Wen, 2007. *I Love Dollars and Other Stories of China.* Londres, Penguin.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

C M EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

15
UNA RELACIÓN ESTRATÉGICA DE LARGA DISTANCIA: LAS RELACIONES ENTRE MÉXICO Y JAPÓN

*Miguel Ruiz Cabañas**

CONTENIDO

Introducción 558
Renacimiento de la amistad, el comercio y la inversión dentro de la Alianza Transpacífica 563
La amistad, 564; La prioridad, 565; El comercio, 568; La inversión, 571; Petróleo, deuda, TLCAN y acuerdo México-Japón, 572; La deuda, 572; El TLCAN, 574; Negociación del Acuerdo de Asociación Económica México-Japón, 576
Una nueva etapa en la relación bilateral: la firma del Acuerdo de Asociación Económica 579
Resultados del acuerdo, 581; La relación política y el futuro, 584
Reflexión final 586
Referencias 588

* Embajador de México en Japón: <*mruiz@sre.gob.mx*>.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

INTRODUCCIÓN

El año 2009 fue especial en la relación entre México y Japón porque se conmemoraron cuatro siglos desde que tuvieron lugar los primeros contactos entre Nueva España y esa nación. Con ese motivo, en los dos países se llevaron a cabo diversas celebraciones inspiradas en un episodio histórico fascinante, pero desconocido para la inmensa mayoría de los habitantes de las dos naciones: el naufragio del galeón *San Francisco* el 30 de septiembre de 1609 frente a las costas japonesas y la ayuda que sus tripulantes recibieron de la población ribereña de Iwawada (hoy Onjuku); gracias a esta acción, se salvaron 317 tripulantes, de 376 que viajaban en la nave. El gobernante japonés de la época, el shogún Tokugawa Ieyasu, ordenó a un ex marino inglés, William Adams, quien se había convertido en su consejero, que facilitara a los novohispanos una nueva embarcación, que se llamó *San Buenaventura*, en la que lograron retornar a Nueva España casi un año después, el 23 de octubre de 1610.[1] Desde luego, es un tema discutible si en verdad esos fueron los primeros contactos entre mexicanos y japoneses porque, en primer lugar, en esa época México no era una nación independiente, sino Nueva España, la más rica de las colonias del Imperio español. Como tal, no tenía capacidad para conducir sus relaciones exteriores, sino que debía sujetarse a las decisiones que se tomasen en Madrid, que no siempre favorecían sus propios intereses, sino los de la metrópoli. Además, antes de 1609, hubo comunicaciones e incidentes entre japoneses, españoles y novohispanos en las Filipinas, como la ejecución de Felipe de Jesús y de 25 misioneros católicos, la mayoría japoneses, en Nagasaki, en 1596.[2]

Pero lo significativo del naufragio del *San Francisco* es que propició la primera negociación directa entre un alto funcionario de Nueva España, y

[1] A su regreso a México, el propio Rodrigo de Vivero y Aberruza narró el naufragio del *San Francisco* ocurrido frente a las costas de la prefectura de Chiba, al noreste de Tokio, el 30 de septiembre de 1609, así como sus impresiones de Japón durante los 10 meses que permaneció en el país, hasta el 1 de agosto de 1610. Vivero reseñó también sus negociaciones con Tokugawa Ieyasu. La historiadora mexicana, Eva Uchmany (1993), informa que el texto original de su manuscrito se conserva en la Biblioteca del Museo Británico de Londres bajo el registro de Addenda 18287.

[2] Existe una amplia bibliografía sobre estos contactos y, en general, sobre la relación entre el Imperio español y Japón de finales del siglo XVI e inicio del XVII. Véanse Gil, 1991; Knauth, 1972 y Núñez Ortega, 1923.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

para entonces ex gobernador de las Filipinas, Rodrigo de Vivero y Aberruza, con el shogún Tokugawa Ieyasu, máximo gobernante del Japón de la época. Un encuentro en la que ambas partes intentaron fijar, por medio de un tratado, los marcos de una relación económica y política mutuamente conveniente. A pesar de ese prometedor comienzo, este intento de establecer una relación provechosa habría de frustrarse. La Corona española no ratificaría el proyecto de convenio (las Capitulaciones) negociado entre Rodrigo de Vivero, nacido en México y primer marqués del Valle de Orizaba, y el shogún. Los siguientes años registrarían serias desavenencias de origen religioso que culminarían con la expulsión de todos los españoles y novohispanos del territorio nipón y, en 1638, con la decisión del shogún de poner fin a los contactos de Japón con todas las potencias europeas, con excepción de Holanda (Uchmany, 1993: 101-114). A pesar de lo anterior, esos primeros encuentros fueron semillas que más tarde florecerían. Los primeros visitantes japoneses llegaron a México en 1610, en principio sólo acompañando a Rodrigo de Vivero en su viaje de retorno, pero algunos se quedaron a vivir en Nueva España.[3] El comercio y el contacto entre personas continuaron por varios siglos por intermedio de China y las Filipinas. Tenemos evidencia de que productos japoneses como textiles, biombos y objetos de arte llegaban esporádicamente a Nueva España, transportados en el galeón de Manila a Acapulco. También sabemos que, al igual que en otras naciones asiáticas, en Japón se extendió el uso de monedas de plata mexicana durante varios siglos. Incluso, en 1874, las transacciones comerciales externas se hacían en pesos de plata mexicanos, como pudo comprobarlo el astrónomo y funcionario del gobierno mexicano de la época, Francisco Díaz Covarrubias, en su visita a Japón ese año (Díaz Covarrubias, 1876).[4] El periodo de relaciones comerciales, religiosas, políticas y culturales que siguió al naufragio del *San Francisco* también tiene significación histórica por su influencia en el pensamiento y percepciones mutuas entre mexicanos y japoneses. Por una parte, desde entonces, en ambos lados del Pacífico nacieron proyectos y estudios sobre la cultura o los beneficios

[3] El embajador e investigador japonés, Eikichi Hayashiya (2003), ha documentado plenamente la existencia de estos primeros migrantes japoneses a México.

[4] Existen dos ediciones recientes de la misma obra, una publicada en Japón por la Universidad de Estudios Extranjeros de Kyoto (1993) y otra, más reciente aún, en edición facsimilar, publicada por la Mesa Directiva del Senado de la República (2008). Para las citas de este trabajo se ha utilizado la edición publicada por la Universidad de Estudios Extranjeros de Kyoto.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

potenciales de una relación directa entre ambas partes. Desde 1609, algunos mexicanos (novohispanos) y algunos japoneses advirtieron la conveniencia de establecer al menos relaciones comerciales. En ese sentido, en Japón algunos pensadores aún lamentan la decisión del shogunado de cerrar el país al contacto con el exterior por más de dos siglos, en lugar de abrirlo y competir con otras naciones por un espacio en el escenario mundial. En México, desde la época de la Independencia, Lucas Alamán vio en las naciones asiáticas una opción atractiva para abrir nuevas relaciones económicas y de esa manera equilibrar la influencia de las naciones europeas y de Estados Unidos en las relaciones internacionales de México.[5] Por otra parte, el episodio del *San Francisco* y lo ocurrido en las centurias siguientes también muestran el papel central de otros actores en la definición del contenido y dinámica de esa relación e incluso su capacidad para imponer límites a la misma: la Corona española en el siglo XVII y Estados Unidos desde el último tercio del siglo XIX y parte del XX. Un análisis objetivo de esta relación en este último lapso demuestra que, en momentos decisivos, ni México ni Japón han estado dispuestos a arriesgar una buena relación con Estados Unidos en aras de su amistad transpacífica, aunque, en ciertos momentos, ambos han tratado de usar esa relación para presionar o negociar con Estados Unidos (Uscanga, 1997). Una mirada aun superficial de las relaciones mexicano-japonesas, si optamos por llamarlas así, revela con claridad cinco etapas en esta historia. La primera cubre las últimas décadas del siglo XVI y primeras del XVII. Se inicia con los viajes del galeón de Acapulco a Manila y concluye con la decisión del gobierno japonés de cerrar el país a las naciones occidentales, excepto Holanda, en 1638. La segunda se inicia con la visita del astrónomo mexicano, Francisco Díaz Covarrubias, a Japón, en 1874, que abre el camino para el establecimiento formal de las relaciones diplomáticas en 1888, y termina con el estallido de la Revolución mexicana en 1910. En ese periodo, además de establecerse formalmente esas relaciones por medio del primer tratado en términos de igualdad que Japón logró firmar con otra nación y que sería un apoyo fundamental en su estrategia de renegociación de los tratados desiguales con las potencias occidentales, se diseñaron grandes proyectos de comunicación marítima, expansión del comercio bilateral y esfuerzos de atracción de la migración japonesa hacia México que no lograron consolidarse del

[5] Véanse, por ejemplo, los trabajos de Tetsurō (1961-1963). La referencia a Lucas Alamán es una cita del trabajo de Kunimoto (1975: 16-17), citado por Uscanga, 1997: 5.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

todo.[6] Una tercera etapa, enmarcada en una gradual confrontación entre Japón y Estados Unidos, tiene lugar entre el comienzo de la Revolución mexicana y la ruptura de las relaciones diplomáticas el 11 de diciembre de 1941, inmediatamente después del ataque japonés a Pearl Harbor, en solidaridad con Estados Unidos y actuando en concierto con las repúblicas americanas (Paz, 1997). A pesar de algunos gestos amistosos de gobiernos posrevolucionarios hacia el gobierno japonés, se trata de una relación distante que muestra una creciente desconfianza mexicana hacia ese país conforme se intensificó el militarismo y expansionismo japonés.[7] Expresiones previas a la posición mexicana frente a este último había sido la condena a la invasión a Manchuria y la matanza de Naking (1937). No faltaron, sin embargo, a lo largo de esas cuatro décadas, los intentos de uno y otro país de jugar, con ciertos límites, ya fuera la carta japonesa o mexicana, en su relación con Estados Unidos, país que vio con cierto recelo algunos esfuerzos japoneses por aumentar sus relaciones, sobre todo económicas, con México.[8] Terminada la segunda Guerra, y una vez restablecidos los vínculos diplomáticos, en 1952, se inició la cuarta etapa en la relación. En forma aún más explícita que en los periodos anteriores, la prioridad de ambos países fue fortalecer sus intercambios económicos. Las transacciones comerciales y financieras, así como las inversiones, crecieron significativamente, a la par de la recuperación económica de Japón en la posguerra y el crecimiento de la economía mexicana en esos años. Se registró un salto cualitativo en la relación a finales de los setenta, cuando México se convirtió en un importante exportador de petróleo a Japón. La crisis de la deuda externa mexicana en los ochenta acentuó aún más la esencia económica de los lazos bilaterales porque los bancos japoneses eran en ese momento, en

[6] Vale la pena mencionar que a los principales promotores mexicanos del establecimiento de las relaciones diplomáticas bilaterales, Díaz Covarrubias y Matías Romero (embajador de México en Estados Unidos en esos años), se sumó Ulyses Grant (presidente del país vecino entre 1869 y 1877), quien también se mostró favorable a la firma de un tratado japonés-mexicano en condiciones de igualdad entre los dos países, lo que revelaba el creciente interés estratégico de Estados Unidos en la zona. Aun cuando el inicio de las relaciones y la firma del tratado llevaría todavía varios años, el gobierno estadounidense siguió mostrando interés en ambos temas. Véase Ota Mishima, 1976; Cortés, 1980; Hernández, 2006; Russell, 2002.

[7] Para una visión de la cancillería sobre la política exterior japonesa, poco antes de Pearl Harbor, véase, por ejemplo, SRE, 1941.

[8] Para un análisis de ese tipo de intentos véanse Furuya, 1941; Uscanga, 1997; Paz, 1997; Cortés, 1980.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

conjunto, el segundo acreedor internacional de nuestro país. Por supuesto, aunque el corazón de esa relación la formaban los vínculos económicos, esta etapa se enriqueció con la firma de numerosos convenios culturales y de cooperación.

En la última década del siglo XX se registró un replanteamiento de la relación como resultado de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). En un primer momento, el TLCAN fue visto en Japón como una iniciativa proteccionista y como una estrategia de Estados Unidos para crear un bloque económico cerrado en América del Norte que afectaría negativamente los intereses japoneses. Sin embargo, unos años más tarde, Japón advirtió que la preservación de sus intereses, especialmente de sus empresas ya establecidas en la región, requería precisamente de un acuerdo de libre comercio con México. En contrapartida, el interés mexicano de negociar con Japón un acuerdo similar al TLCAN se derivó de la expectativa del gobierno de que dicho acuerdo produciría un incremento sustantivo de las inversiones de empresas japonesas en el país, incentivadas por la reducción de aranceles que supone cualquier acuerdo de libre comercio y el acceso al amplio mercado norteamericano de más de 360 millones de personas, creado previamente por el TLCAN. El replanteamiento de la relación bilateral, como un todo, llevó a la firma de una Asociación Estratégica en octubre de 2003.[9] La coincidencia de intereses económicos condujo a la firma del Acuerdo de Asociación Económica (AAE) en septiembre de 2004, con lo que se dio inicio a la quinta etapa en esta historia. Esta etapa, cuyo rasgo distintivo es la existencia de un creciente diálogo político y, cuando existen coincidencias, de una cooperación explícita, además de una sólida relación económica, se consolidó con la firma de una Asociación Estratégica Global en febrero de 2010. El AAE ha servido para atraer inversiones japonesas que, en ausencia de éste, probablemente no habrían tenido lugar, lo que ha producido a su vez un incremento significativo del comercio bilateral. México es hoy uno de los principales socios comerciales de Japón en América Latina y Japón es el principal mercado para las exportaciones mexicanas en Asia. Sin embargo, en el ámbito mundial, México no se ha convertido en uno de los principales receptores de inversiones japonesas. La mayor parte de ellas sigue dirigiéndose hacia Chi-

[9] Esta declaración, titulada Asociación Estratégica del Pacífico: México y Japón en el Nuevo Milenio, fue firmada en Tokio por el entonces presidente de México, Vicente Fox, y el primer ministro de Japón, Koizumi Junichiro, durante la visita de Estado del presidente mexicano a Japón, el 16 de octubre de 2003.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

na, Estados Unidos y algunos países europeos. Recientemente India y otros países asiáticos también se han convertido en receptores significativos.[10] A pesar de esa larga historia de contactos y de 121 años de relaciones diplomáticas, aún queda por explotar un enorme potencial en las relaciones bilaterales. México podría beneficiarse más de un mejor conocimiento de Japón que involucre no sólo a los gobiernos, sino también al sector privado y a los medios científicos, culturales y académicos. Por lo anterior, este trabajo constituye una invitación a conocer la enorme riqueza de esas relaciones, aunque, por límites de espacio, nos concentraremos únicamente en los dos últimos periodos o etapas arriba mencionados.

RENACIMIENTO DE LA AMISTAD, EL COMERCIO Y LA INVERSIÓN DENTRO DE LA ALIANZA TRANSPACÍFICA

Una vez que Japón acordó con los aliados su completa rendición, en septiembre de 1945, las fuerzas de ocupación, bajo el mando del general Douglas McArthur, tomaron posesión del país. La ocupación de Japón se extendería por siete años, hasta 1952. Ese año se firmó el Tratado de Paz y Seguridad Mutua por medio del cual, si bien se daba fin a la ocupación militar del país, también se pactaba una estrecha alianza militar y política entre ambos que le permitía a Estados Unidos, entre otras cosas, mantener bases militares en Japón con decenas de miles de efectivos. Aunque no exenta de cuestionamientos, la esencia de esa alianza se mantiene hasta la fecha. Actualmente, residen en Japón 30 000 efectivos estadounidenses ubicados principalmente en Okinawa (Mason y Calger, 2004: 354-360).[11]

[10] En el primer semestre de 2009 se registró una disminución de 40% en el comercio bilateral entre México y Japón con respecto a 2008, y una parálisis casi total de nuevas inversiones japonesas en México, como resultado de la crisis de la economía estadounidense, que se tradujo en una severa disminución en su demanda de automóviles, autopartes y productos electrónicos japoneses que se producen en México. Al reducirse las ventas de estos productos en Estados Unidos, las empresas japonesas establecidas en México redujeron considerablemente las importaciones de insumos desde Japón.

[11] Cabe hacer notar que la alianza entre Japón y Estados Unidos atraviesa un momento complicado, luego de que el gobierno japonés anunciara en 2009 que busca modificar el acuerdo alcanzado por ambos países en 2006 sobre la reubicación de la base aérea estadounidense de Futenma, en Okinawa. Las dos partes tendrán que llegar a un acuerdo sobre este tema, que suponga el fortalecimiento de la alianza en momentos en los que el poder económico y militar de China se hace cada vez más presente en el este de Asia.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Durante el periodo de ocupación, los estadounidenses condenaron a pena de muerte a los principales dirigentes del gobierno japonés durante la guerra, redactaron e hicieron que la Dieta (lo que nosotros conocemos como Parlamento) aprobara una nueva constitución en noviembre de 1946 y que se llevaran a cabo reformas fundamentales en materia agraria, educativa, económica, industrial, laboral, política y social. En la nueva constitución se incluyó una cláusula, el artículo 9, por medio de la cual Japón renunció formalmente a la guerra y a la amenaza del uso de la fuerza como medio para resolver sus diferencias con otros estados. Este artículo ha sido determinante en la forma en que Japón se ha relacionado con otras naciones en las últimas seis décadas.[12]

La amistad

En plena guerra de Corea y, en parte, a raíz de ese conflicto, en septiembre de 1951, en San Francisco, Japón y las potencias aliadas aprobaron un tratado de paz por medio del cual cesaría el estado de guerra entre Japón y cada una de esas potencias. México firmó este tratado el mismo día de su aprobación, el 8 de septiembre de ese año, y el Senado de la República lo ratificó casi cinco meses después, el 2 de febrero de 1952, por lo que oficialmente ese día se puso punto final al estado de guerra entre México y Japón. Ese día, los gobiernos hicieron pública una declaración en la que se asentaba su decisión de reanudar sus relaciones diplomáticas y consulares tan pronto como entrara en vigor el Tratado de Paz y se anunciaba la decisión de elevar el nivel de sus representaciones en Tokio y la Ciudad de México al rango de Embajada.[13] La casualidad quiso que Octavio Paz, entonces un joven segundo secretario del Servicio Exterior Mexicano, adscrito en ese momento a la Embajada mexicana en India, fuera comisionado a reabrir la Embajada de México en Japón. El futuro Premio Nobel de Literatura llegó a Tokio en junio de 1952 y de inmediato instaló la Embajada provisional, dada la destrucción del edificio anterior, sede de la Embajada, en el legendario Hotel Imperial. Octavio Paz se impresionó mucho del Japón que le tocó mirar. Llamó su atención el dina-

[12] Para un análisis contemporáneo de la trascendencia de esta disposición de la Constitución japonesa véase Pyle, 2007.

[13] Véase la comunicación de Rafael de la Colina, embajador de México en Estados Unidos, sobre la reanudación de las relaciones diplomáticas con Japón y el boletín de prensa sobre la reanudación de relaciones diplomáticas con Japón, de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en Furuya, 1985: 97-99.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

mismo económico que observó, la laboriosidad del pueblo japonés, la refinada cortesía de sus funcionarios, la inexistencia de mendigos en las calles y, en especial, la ausencia de un gran resentimiento hacia los estadounidenses. Dice Paz: "Contra lo que esperaba, no he percibido rencor contra los americanos" (Embajada de México en Japón, 2008a: 27). Desde entonces, a muchos observadores extranjeros les ha sorprendido lo mismo. La figura dominante de la escena política japonesa en los primeros años de la posguerra, Yoshida Shigeru, quien aún era primer ministro cuando Paz arribó a Tokio, asentó en sus memorias que los japoneses siempre le reconocerían al general McArthur dos decisiones fundamentales: la primera, haber impedido la entrada de tropas soviéticas a la isla de Hokaido, en el norte de Japón, cuando el país ya se había rendido a las potencias aliadas, lo cual evitó la partición territorial de Japón en dos, como sucedió con Alemania y, más tarde, con Corea y Vietnam. La segunda, haber respetado la vida del emperador Showa y permitir que se mantuviera el sistema imperial, lo que, según Yoshida, también evitó que el país se desintegrara y volviera a las divisiones de la era feudal (Yoshida, 1962).Los estadounidenses tomaron otras decisiones fundamentales que, con el tiempo, ayudaron enormemente a Japón a reconstruirse y fueron la base de un crecimiento económico espectacular hasta principios de los años noventa. Quizá la decisión más importante fue abrir su vasto mercado a las empresas y exportaciones japonesas durante todo el periodo de la posguerra, a pesar de que en algunos periodos, como en la década de los ochenta, esta política fue motivo de grandes fricciones comerciales entre Japón y Estados Unidos. Quizá esos factores, además de una cultura milenaria, basada en valores de honor y dignidad, influyeron en el ánimo del pueblo y del gobierno japoneses para no desarrollar, en términos generales, un gran resentimiento y revanchismo hacia los estadounidenses. Ellos les habían mostrado su superioridad militar y, de conformidad con la cultura tradicional del Bushido, tenían que reconocerlo. Además, en la paz mostraban su disposición a apoyar la reconstrucción del país de una manera que fuera honrosa, digna y provechosa para ellos: como aliados (Yamazaki, 2008: 82-93).

La prioridad

En su primera entrevista con el entonces canciller de Japón, Okazaki Katzuo, a Octavio Paz le quedó clara la prioridad de los japoneses en el restablecimiento de relaciones entre los dos países y así la transmitió a la Secre-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

taría de Relaciones Exteriores (SRE): "El Ministro me dijo que su gobierno tenía verdadero interés en restablecer sus relaciones con México, especialmente en el orden económico y comercial" (Embajada de México en Japón, 2008: 26-27). Con esas palabras, el ministro japonés fijó la línea de conducta que hasta ahora ha sido la principal guía de las relaciones de Japón no sólo con México, sino con todos los países de América Latina y, en mayor o menor grado, con el resto de los países en desarrollo, las naciones europeas e, incluso, en los foros multilaterales como las Naciones Unidas. Una vez firmada la alianza militar y política con Estados Unidos en 1952, ratificada en 1960 por un segundo Tratado de Cooperación y Seguridad Mutua, la piedra de toque de la política exterior japonesa en la posguerra ha sido mantener y fortalecer su alianza militar y política con Estados Unidos, objetivo que hasta ahora condiciona cualquier otro. La forma en que Japón asumió esta alianza durante los años de la Guerra Fría quedó resumida en lo que los especialistas llamaron la Doctrina Yoshida que se podría sintetizar de la siguiente manera: *a*] la prioridad de Japón sería la reconstrucción económica para lo cual era esencial la cooperación con Estados Unidos; *b*] Japón no se rearmaría y evitaría involucrarse en temas de política estratégica internacional, y *c*] Japón facilitaría el establecimiento de bases militares de Estados Unidos en su territorio para garantizar su seguridad en el largo plazo (Pyle, 2007: 241-243).[14] En contrapartida, en sus relaciones con otros países, Japón buscaría, ante todo, fomentar las relaciones económicas, desarrollar el comercio y, si el país lo facilitara, hacer inversiones en sectores que le garantizaran acceso seguro a materias primas fundamentales, como el petróleo, o materiales estratégicos para su industria, como el manganeso, o bien inversiones en sectores en los que la industria japonesa fuera líder (automotriz, eléctrica, electrónica) cuando el tamaño de los mercados locales asegurara su rentabilidad. Al mismo tiempo, los nipones se abstendrían de cultivar relaciones políticas estrechas y de tomar posiciones sobre temas de política interna, sobre todo si eso representaba el riesgo de contradecir o causar desavenencias considerables con Estados Unidos, su aliado fundamental.

Al llevar a cabo esa estrategia, Japón fue sensible a las preocupaciones e intereses de otras naciones. Por ejemplo, a mediados de los sesenta y, en especial, en los setenta, comprendió que no podía simplemente continuar

[14] Un análisis reciente de la permanencia y vitalidad de la alianza entre Japón y Estados Unidos se encuentra en Richard, 2008: 14-19.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

comprando materias primas y exportando productos industrializados a esos mismos países, por lo que empezó a transferir industrias intensivas en mano de obra a economías asiáticas afines, en especial Taiwán, Corea, Singapur y Hong Kong. Y más adelante, en los ochenta y noventa, a China y a los países del sudeste asiático, como Tailandia, Filipinas, Malasia, Indonesia y, en la última década, a Vietnam e India. Aunque en menor medida, por la lejanía geográfica y las características diferentes en sus procesos de industrialización, hizo lo mismo en algunos países de América Latina, especialmente en Brasil y México. Además, Japón complementó una agresiva política económica externa con programas muy ambiciosos de intercambio cultural y cooperación técnica con los países en desarrollo, en especial los asiáticos, pero también con los latinoamericanos. A partir de los setenta, Japón lanzó una de las campañas más grandes de asistencia y cooperación para los países en desarrollo de la que se tenga memoria, con la que llegó, incluso, a convertirse en el principal país donante a finales de los ochenta, desplazando de esa posición a Estados Unidos, aunque en los últimos años esta asistencia a los países en desarrollo ha disminuido sensiblemente (Ministerio de Asuntos Exteriores de Japón, 2009).[15] En el caso de México, es ilustrativo observar que el primer convenio firmado entre los dos países después de restablecer relaciones diplomáticas fue, precisamente, un convenio para promover el intercambio cultural entre ambos países (1954), negociado por Octavio Paz. En el marco de este acuerdo, a lo largo de varias décadas se llevaron a cabo docenas de actividades culturales que permitieron mantener viva la atracción cultural mutua que, según algunos especialistas, existe entre pintores, escritores, arquitectos y algunos otros artistas mexicanos y japoneses (Embajada de México en Japón, 2008a: 28). De esa manera, y a insistencia de México, se firmó un convenio de comercio en enero de 1969, por medio del cual, dada la ausencia de México en el GATT, ambos países formalizaron la extensión de beneficios comerciales de acuerdo con la cláusula de la nación más favorecida. Pero, igualmente, entre 1967 y 1986 se acordaron más de 15 convenios cuyo objetivo primordial era promover la cooperación técnica, por ejemplo, en materia de telecomunicaciones (1967), de adiestramiento en pesquerías (1977), donación de equipos para la UNAM (1979), donación de equipos para la educación técnica y científica (1981), de equipo arqueológico para el Instituto Nacional

[15] Japón había descendido al quinto puesto en el monto de su asistencia a otros países, después de Estados Unidos, Alemania, Francia y Reino Unido.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

de Antropología e Historia (1983), para la televisión educativa (1984) y un convenio amplio (1986) para promover ese tipo de cooperación entre la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA, por su nombre en inglés) y diversas dependencias mexicanas.[16] El gobierno japonés fue sensible al interés mexicano de promover el turismo, el intercambio y la cooperación en otras áreas. En 1972 aceptó suprimir las visas para nacionales mexicanos (único país de América Latina y el Caribe en esta situación) y el establecimiento de servicios aéreos para vuelos directos entre ambos. Mención especial debe hacerse a un ambicioso programa pionero de intercambio de estudiantes y jóvenes técnicos, iniciado en 1971 que, en 2009, después de 38 años de vigencia, había beneficiado a casi 4 982 jóvenes de los dos países. En el mismo espíritu, los gobiernos aún mantienen un programa bilateral de becas para realizar estudios de posgrado que beneficia anualmente a alrededor de 20 estudiantes de cada país.

Sin duda, la cooperación técnica bilateral se fortaleció enormemente a partir de la firma del convenio de 1986 por medio del cual la JICA amplió significativamente sus programas de cooperación en México. Dichos programas han contribuido enormemente a establecer en México instituciones centrales para la prevención de desastres naturales, especialmente sismos, como el Cenapred, o para la solución de acuciantes problemas ambientales, como programas para mejorar la calidad del aire en el valle de México o el tratamiento de aguas residuales en diversas ciudades del país. Según los datos de la JICA, en 2007, México ocupaba el tercer lugar como recipiendario de asistencia japonesa, con un programa anual de alrededor de 1 685 millones de yenes (alrededor de 16 millones de dólares) (JICA, 2009: 3).

El comercio

Es justo reconocer que el énfasis del gobierno japonés en la dimensión económica de la relación ha sido siempre plenamente compartido por México. Invariablemente, todos los gobiernos mexicanos de la posguerra han promovido las exportaciones de mercancías a Japón y las inversiones de las empresas de ese país en territorio nacional. A pesar de que la política

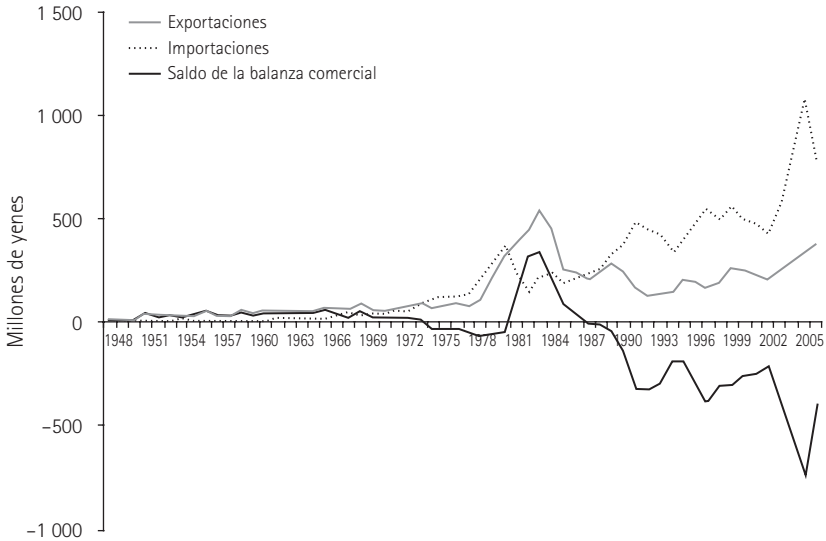
[16] Desde 1888 hasta 1986, México y Japón habían firmado 32 convenios, tratados o intercambios de notas diplomáticas formalizando entendimientos sobre las más diversas materias. Según la Consultoría Jurídica de la Secretaría de Relaciones Exteriores en 2007 sólo estaban en vigor ocho tratados entre los dos países. Véase SRE, 2008: 78-79.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

económica de México ha sufrido grandes transformaciones en el último cuarto de siglo, se ha mantenido incólume el interés expresado por primera vez durante el gobierno de Porfirio Díaz de incrementar el comercio y atraer inversiones niponas. Además de los evidentes beneficios de esas transacciones (empleos, transferencia tecnológica, etc.), es posible que los mexicanos hayan sentido una gran atracción por la imagen de un Japón que no sólo fue capaz de levantarse de las cenizas de la segunda Guerra Mundial sino que, gracias a sus virtudes de disciplina, organización y planeación de largo plazo logró convertirse en la segunda potencia económica del globo. Actualmente, Japón es poseedor de un enorme poder suave (*soft power*), reflejado en sus programas de cooperación y su cultura popular (diseño, arquitectura, industria del vestido y la moda, programas de televisión, cine, etc.). A los ojos de muchos mexicanos, Japón se presentaba como la otra modernidad que mostraba que había alternativas a la modernidad estadounidense o europea.

Naturalmente, la evolución de la balanza comercial entre México y Japón ha tendido a reflejar no sólo el comercio real binacional, sino las estrategias industriales y de comercio exterior de ambas naciones a lo largo de las últimas seis décadas. Así, entre 1950 y 1974, cuando Japón demandaba grandes cantidades de materias primas y México mantenía una economía básicamente cerrada, nuestro país registraba un superávit comercial. De 1975 a 1981, cuando México empezó a atraer grandes inversiones japonesas, carecía de un gran potencial exportador, la balanza comercial fue deficitaria para México. En cambio, de 1982 a 1987, cuando la economía mexicana estaba estancada por una pesada deuda externa, pero se había convertido en un significativo exportador de petróleo, nuestro país volvía a registrar un superávit en la balanza comercial. Finalmente, de 1988 hasta la fecha, cuando se abre la economía mexicana, se reducen hasta desaparecer las exportaciones petroleras y crecen las inversiones japonesas, mismas que demandan grandes cantidades de insumos para su operación y exportaciones, México registra nuevamente un déficit comercial (gráfica 15.1). Si bien el comercio bilateral prácticamente se colapsó a partir de la segunda Guerra Mundial, comenzó a dar muestras de recuperación en los años cincuenta, cuando la economía japonesa empezó a crecer impulsada por la demanda de insumos para el esfuerzo bélico de Estados Unidos en la guerra de Corea. El principal producto de exportación mexicano en esos años fue el algodón, aunque al final de la década otras materias primas, como el cacao y el maíz, también fueron significativas. México importaba textiles, medicinas, plásticos, maquinaria, radios

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



Fuentes: Ministerio de Finanzas de Japón, 2010 (periodo 1978-1987); Asociación Arancelaria de Japón, 2010 (periodo 1988-2004).

Gráfica 15.1. Balanza comercial México-Japón.

y automóviles, todos ellos productos con mayor valor agregado. En cualquier caso se trataba de montos todavía muy modestos. En 1953, las exportaciones de México fueron de alrededor de 84 millones de dólares frente a 12 millones de Japón (Uscanga, 1997: 17-28).

En la década de los sesenta, México abastecía de camarón a Japón. En los años setenta, las exportaciones de camarón congelado, cobre y manganeso tuvieron una gran aceptación. A finales de la década de los setenta y durante los ochenta, las exportaciones petroleras registraron un impulso enorme. En los noventa crecieron las exportaciones no petroleras, tanto de productos industrializados (comercio intrafirma), como productos agropecuarios y maquilas. En los últimos años, las ventas al mercado japonés se han diversificado. Ahora, bien entrado el siglo XXI, México exporta más bienes con mayor valor agregado que llevan a cabo empresas japonesas y de otros países, por ejemplo, instrumentos ópticos y científicos, partes de vehículos de motor, máquinas de generación de electricidad, aparatos eléctricos, artículos de audio y video, y alrededor de 600 productos más (Embajada de México en Japón, 2008b).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

La inversión

Muy ilustrativa de los nuevos tiempos de la posguerra fue la instalación en México de las principales empresas integradoras de negocios o comercializadoras japonesas, las famosas *sogososhas*, como Marubeni (1954), Mitsui (1955), Itochu (1956), Mitsubishi (1962), Sumitomo (1967), Nissho Iwai (Sojitz) (1970), Nichimen (1975), Kanematsu (1981). Estas empresas son en realidad las sucesoras de los antiguos *zaibatsus*, conglomerados industriales muy ligados al militarismo japonés y cuya disolución había sido decretada por las fuerzas de ocupación después de la guerra. Sin embargo, con algunos cambios legales importantes, lograron reconstruirse en los años cincuenta con el apoyo del gobierno japonés.[17] Estas empresas son las que, una vez instaladas en el país anfitrión, México incluido, y con dominio casi absoluto de las cadenas de proveedores y distribuidores en el mercado japonés, se dedicaron a promover las exportaciones de materias primas de interés para la industria japonesa, como maderas, pulpa y papel, algodón para elaborar textiles, plata, hierro, manganeso, tungsteno, petróleo, gas o carbón. Son los insumos que en Japón se transformaron en exportaciones de automóviles, maquinaria, equipo, herramienta, artículos eléctricos, electrónicos, plantas eléctricas, de petroquímica, etc. Fueron la base del llamado milagro económico japonés que se inició a finales de los cuarenta y que duró hasta principios de los noventa. La inversión de empresas japonesas en México se dirigió, fundamentalmente, a cinco sectores en los que Japón ocupaba una posición de liderazgo en el mundo: 1] la industria automotriz, en que las principales empresas japonesas que participan en el sector operan plantas de producción en México, como Nissan, Honda y Toyota; 2] la industria de autopartes, muy ligada a la industria automotriz; 3] la industria eléctrica, constructora de plantas de generación de electricidad; 4] la industria de productos electrónicos, como televisores y sus componentes, y 5] la industria maquiladora de exportación. Además, principalmente para apoyar las actividades de las empresas establecidas en los sectores anteriores, las inversiones japonesas también se han dirigido a servicios financieros, turísticos y de transportes (Yamazaki, 2008: 119-137).

Actualmente, alrededor de 350 empresas japonesas tienen actividades en México. La información disponible señala que proveen 150 000 empleos directos en el país, sobre todo en el sector automotriz, de autopartes y en las maquiladoras. Es difícil calcular los montos reales de las inversio-

[17] Para una descripción detallada de estas empresas véase Yamazaki, 2008: 119-137.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

nes extranjeras en México, las de Japón incluido, porque de acuerdo con la metodología internacionalmente aceptada del FMI-OCDE, los gobiernos y los organismos internacionales elaboran las estadísticas respectivas con base en el criterio del domicilio de las empresas que registran las nuevas inversiones. En la práctica, al menos en el caso de las empresas japonesas, esa metodología hace que la Secretaría de Economía, encargada del tema, atribuya la inmensa mayoría de las inversiones de ese país en México a empresas de Estados Unidos, porque en ese país se ubican las subsidiarias de las empresas japonesas que invierten en nuestro país. Las decisiones sobre nuevas inversiones, sobre todo si éstas son significativas (superiores a los 50 millones de dólares), se toman en Japón en las oficinas centrales de la empresa, generalmente sobre la base de un estudio realizado por la subsidiaria establecida en Estados Unidos (Yamazaki, 2008: 119-137).

Petróleo, deuda, TLCAN y Acuerdo México-Japón

La evolución de las relaciones económicas también se ha visto influida por algunos temas de gran repercusión. Por su importancia, destaca la exportación de petróleo a Japón a partir de 1978, y que en 1987 llegó a representar hasta 5.72% del total del mercado japonés, para de ahí reducirse gradualmente hasta desaparecer por completo en 2004. Las exportaciones mexicanas de este energético fueron significativas por tener lugar después del embargo petrolero de 1973, que mostró a Japón su enorme vulnerabilidad frente a las exportaciones del Medio Oriente (cuadro 15.1). Las exportaciones petroleras se fueron reduciendo por falta de producción suficiente, el alto costo de refinación del petróleo mexicano y la capacidad de Japón para asegurarse nuevamente el acceso al petróleo del Medio Oriente, en condiciones convenientes, participando al menos como socios en los proyectos de explotación. Actualmente, Arabia Saudita (33%), los Emiratos Árabes (21%), Irán (11%), Qatar (10%), Kuwait (8%) y Rusia (5%) son los principales proveedores de petróleo a Japón.

La deuda

Otro capítulo que influyó decisivamente en la relación bilateral fue la crisis de la deuda externa en la década de los ochenta. Víctor Kerber ha reseñado muy bien la importancia de este tema que se convirtió, junto con el petró-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 15.1. Exportaciones de petróleo a Japón (1998-2004)

	Exportaciones de petróleo de México a Japón (millones de dólares)	*Participación en el mercado japonés (porcentaje)*
1978	3.94	0.02
1980	143.00	0.40
1981	924.85	1.78
1982	1 139.99	2.53
1983	1 453.07	3.67
1984	1 787.56	4.60
1985	1 454.81	4.23
1986	1 106.22	5.58
1987	1 161.85	5.72
1988	938.76	4.99
1989	957.95	4.46
1990	1 153.91	3.74
1991	998.34	3.32
1992	704.49	2.34
1993	465.79	1.65
1994	501.48	1.81
1995	498.37	1.66
1996	638.66	1.91
1997	423.71	1.22
1998	195.96	0.88
1999	202.38	0.76
2000	396.25	0.89
2001	174.95	0.45
2002	78.73	0.22
2003	61.79	0.13
2004	54.79	0.10

Nota: las cifras de 1988 a 2004 corresponden a petróleo crudo. Los datos de 1978 a 1987 son una aproximación, puesto que incluye aceites de petróleo y petróleo obtenido de minerales, bituminoso, crudo.
Fuente: Ministerio de Finanzas de Japón, 2010.

leo, en la columna vertebral de la relación bilateral en esos años. En 1987 Japón era el segundo acreedor internacional de México con créditos otorgados por 29 bancos de esa nación que representaban un monto de 16 118 millones de dólares, equivalentes a 15% del total de la deuda externa del país en ese momento (Kerber, 1990: 536-554). En 1989 el gobierno mexi-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

cano emprendió la tercera renegociación de la deuda externa en ocho años con los gobiernos de los bancos acreedores. Al respecto, el jefe del equipo negociador mexicano, José Ángel Gurría, apuntó que, en su opinión, el gobierno japonés había ayudado mucho a resolver satisfactoriamente esa negociación:

> En un acto de gran solidaridad, el gobierno de Japón… ofreció apoyo financiero a México en los siguientes tres años por un total de 5 000 millones de dólares, de los cuales 2 050 millones se destinarían a apoyar la formación del paquete de garantías para las operaciones de reducción de la deuda que se estaban negociando con la banca comercial… Makoto Utsumi, entonces viceministro de Asuntos Internacionales del poderoso Ministerio de Finanzas, y el ministro de ese momento, Ryutaro Hashimoto, fueron las figuras clave en la decisión. Los Estados Unidos también ayudaron al hacer saber al gobierno de Japón de su interés por el apoyo a México (Gurría, 1993: 136-137).

Debe tenerse presente que en ese año Japón aún no sufría la crisis financiera que le afectó a partir de 1991 por lo que estaba en la cúspide de su poder económico. Además, mantenía una coordinación permanente con Estados Unidos en asuntos financieros internacionales, como lo había demostrado el famoso Acuerdo del Hotel Plaza, del 22 de septiembre de 1985, por medio del cual el yen se revaloró frente al dólar de Estados Unidos en 50%, lo que contribuyó a reducir el superávit comercial japonés con Estados Unidos y, de paso, las andanadas contra Japón procedentes de los voceros más proteccionistas en el Congreso y los medios estadounidenses (Hashimoto, 1994).

El TLCAN

Una vez superada la crisis de la deuda externa, México sorprendería a Japón con el anuncio de que negociaba un tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá. La reacción japonesa fue no sólo de sorpresa sino de franca preocupación. Tanto en la prensa como al interior de la burocracia japonesa se temía que América del Norte se convirtiera en una virtual fortaleza económica (*North American Fortress*) en perjuicio de los intereses económicos de Japón. En ese primer momento, el TLCAN fue visto

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

como una iniciativa proteccionista, como la respuesta de Estados Unidos al creciente poderío económico japonés y el desequilibrio comercial a costa de ese país.

Esas preocupaciones fueron materia de discusión de la Comisión Binacional México-Japón Siglo XXI, foro compuesto por empresarios, funcionarios y académicos de ambas naciones, establecido por los dos gobiernos en 1992 para que se analizara la relación bilateral y se hicieran recomendaciones sobre la forma de fortalecerlas con miras al siglo XXI. En el Informe Final de esa comisión se asienta:

> La orientación de las negociaciones del TLC es fuente de inquietudes para Japón, dada la importante relación económica que Japón mantiene con Estados Unidos. En México las empresas japonesas han expresado su inquietud respecto a las reglas de origen y al régimen de maquiladoras que prevalecerán bajo el TLC. Incluso han manifestado preocupación por perder la posición que han logrado consolidar después de varios años de intensa labor en México (Comisión Binacional México-Japón Siglo XXI, 1992: 25-26).

Para los miembros japoneses de la comisión era necesario, por lo tanto, que en las negociaciones del TLCAN se permitiera, en cada sector, la combinación de productos locales con los originarios de otras regiones para que se les considerara como originarios de la región y no se les impusieran aranceles adicionales para ser susceptibles de ser exportados a Estados Unidos. Los japoneses no negaban que con el TLCAN las empresas ya establecidas en México podrían desarrollar economías de escala y beneficiarse con una mayor especialización en su producción. La clave serían las reglas de origen que finalmente se acordaran.

El resultado de la negociación del TLCAN y en particular sobre las reglas de origen debió parecerles aceptable a los empresarios y funcionarios japoneses porque en los años siguientes dejaron de escucharse preocupaciones sobre un proteccionismo implícito en la creación de una zona de libre comercio entre Canadá, Estados Unidos y México. Además, el gobierno mexicano, con el acuerdo de Estados Unidos, prolongó por siete años el régimen de las maquiladoras para que éstas pudieran seguir operando como hasta ese momento, mediante programas de protección sectorial y, en 2006, un nuevo ordenamiento, el Decreto para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación proveyó un régimen especial que es compatible con el TLCAN (Yamazaki, 2008: 212-214).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Negociación del Acuerdo de Asociación Económica México-Japón

Pronto las empresas y el gobierno japonés advirtieron que los verdaderos efectos económicos negativos del TLCAN para sus intereses no eran su exclusión de ese mercado, sino la posición de desventaja arancelaria en la que habían quedado sus empresas ya establecidas en México y en Estados Unidos, frente a sus competidoras estadounidenses y canadienses. Esa desventaja arancelaria que reducía su competitividad se había acentuado al firmar México un acuerdo adicional de libre comercio, ahora con la Unión Europea en el año 2000. La única salida frente a la nueva situación creada por los tratados de libre comercio de México con esos países era que Japón también alcanzara un acuerdo similar.

De acuerdo con Tsunekawa Keiichi, profesor de la Universidad de Tokio y miembro de la Nueva Comisión México-Japón Siglo XXI, establecida en 1998 con un mandato similar al de la primera, un convenio entre Japón y México tipo TLCAN tenía sentido porque reduciría los aranceles y, de esa manera, compensaría las condiciones desfavorables que se derivaran de la abolición del sistema de maquiladoras a finales del año 2000. En segundo lugar, el mercado mexicano seguía creciendo, con más de 100 millones de habitantes al iniciar el siglo XXI, además de que México podría servir de plataforma de producción y exportación a terceros países por los acuerdos que México ya tenía concertados con ellos (Nueva Comisión México-Japón Siglo XXI, 2000: 137-139).

En suma, para las empresas japonesas ya establecidas, o que en el futuro abrieran operaciones en México, era urgente recobrar esa competitividad perdida, teniendo las mismas ventajas arancelarias que sus competidoras de Estados Unidos y Europa. Fue ésa la razón de que, en octubre de 1998, con motivo de la visita del presidente Ernesto Zedillo a Japón, dichas empresas, representadas por la poderosa organización que agrupa a las más grandes —Nippon Keidanren—, pidieran a su gobierno negociar con nuestro país a la mayor brevedad un acuerdo similar al TLCAN.[18] En contrapartida, el interés mexicano en negociar este convenio se derivó del deseo de siempre, es decir, de buscar la manera de incrementar el flujo de inversiones japonesas hacia nuestro país para crear empleos y acelerar la transferen-

[18] Esta visita de Estado del presidente Ernesto Zedillo a Japón tuvo lugar del 11 al 14 de marzo de 1998. Véase Embajada de México en Japón, 1998.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

cia de tecnología, aprovechando las condiciones creadas por el TLCAN, en especial el acceso al amplio mercado norteamericano. Desde la perspectiva mexicana, un acuerdo con Japón significaría garantizar convenios de libre comercio con tres de las principales zonas económicas del mundo (Estados Unidos, la Unión Europea y Japón). El gobierno mexicano anunció su decisión de negociar un tratado de libre comercio (TLC) con Japón para diversificar el destino geográfico de las exportaciones, mejorar el acceso de las ventas mexicanas al mercado japonés, promover la inversión japonesa directa hacia México y fortalecer la cooperación científica-técnica con Japón.

Frente a la posibilidad de iniciar una negociación con México, el gobierno japonés se dividió. Un grupo liderado por el Ministerio de Economía y Comercio Internacional consideró que las razones apuntadas arriba eran suficientes para llevar a cabo tal negociación. En cambio, otros funcionarios dentro de la Cancillería se oponían argumentando que Japón siempre había favorecido negociar multilateralmente los temas comerciales, en el marco del GATT y la OMC, y no en acuerdos bilaterales. Japón perdería credibilidad, según esa postura. Además, aunque algunos funcionarios comprendían las razones de que Japón iniciara la ruta de la negociación de acuerdos bilaterales de libre comercio, no apoyaban que la primera negociación integral fuera con México. Si bien Japón ya había negociado y aprobado un acuerdo de libre comercio con Singapur, este convenio era muy simple y no cubría exportaciones agrícolas, un sector muy sensible para Japón (Kochi, 2008: 347-390). Los funcionarios que cuestionaban que fuese México el país con el que Japón realizara su primer TLC argumentaban que, en todo caso, debía ser un país asiático, como Corea, o un país miembro de ANSEA, con vínculos más cercanos a Japón, como Malasia o Tailandia. Finalmente, dentro del gobierno japonés se alcanzó un consenso sobre la conveniencia de la negociación con México al considerar los siguientes factores: 1] México ya había concluido un TLC tanto con Estados Unidos como con la Unión Europea; 2] las empresas japonesas apoyaban fuertemente una negociación con ese país; 3] las negociaciones multilaterales para liberalizar el comercio no habían avanzado ni en el marco de APEC ni en la OMC; 4] la crisis financiera que había afectado a varios países asiáticos a mediados de los noventa hacía complicada una negociación bilateral en el corto plazo; 5] el Ministerio de Agricultura no tenía grandes objeciones para negociar con México tomando en consideración que no era una potencia agrícola ni exportaba productos altamente sensibles para Japón, y 6] la negociación con México ayudaría a evitar que en las Américas se acabara

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

conformando un nuevo bloque comercial regional por las negociaciones, en curso en ese momento, para establecer el Área de Libre Comercio de las Américas (Kochi, 2008: 347-390). El forjador de la decisión y del apoyo político necesario para que Japón negociara primero el TLC con México fue el entonces ex primer ministro Hashimoto Ryutaro. Desde su perspectiva, además de los argumentos mencionados, un TLC con México sería un mensaje a China para mostrarle que Japón tenía alternativas y que, eventualmente, podía inducir a que inversiones de sus empresas tomaran otros rumbos si fuera necesario. Según Hashimoto, un TLC con México también sería un mensaje hacia Estados Unidos para mostrar que ni México ni Japón estaban a favor de la creación de bloques comerciales cerrados ni nuevas olas proteccionistas. En efecto, los temores de que Estados Unidos siguiera tratando de conformar un bloque comercial cerrado en las Américas no había desaparecido del todo.[19] México tomó la iniciativa de proponer a Japón, en 1998, la negociación de un TLC, una vez que concluyó las negociaciones con la Unión Europea. En la visita mencionada del presidente Ernesto Zedillo, éste propuso abiertamente la idea en una reunión con las empresas del Keidanren. El gobierno japonés pidió al mexicano la creación de un grupo de trabajo Secofi-JETRO para que analizara detenidamente el posible efecto de un TLC entre los dos países, mismo que concluyó sus labores en abril de 2000. Al mismo tiempo, se convocó a la Nueva Comisión México-Japón Siglo XXI para que hiciera recomendaciones sobre el futuro de la relación bilateral.

Como era de esperarse, una de las principales recomendaciones de esta nueva comisión, que presentó sus conclusiones en octubre de 2000, fue recomendar que ambos gobiernos elaboraran "un estudio profundo sobre un posible tratado de libre comercio bilateral tan pronto como sea posible". Más aún, la comisión también consideró conveniente que "los gobiernos y sectores privados de ambos países empezaran a intercambiar puntos de vista con sus vecinos asiáticos y norteamericanos sobre los posibles efectos de dicho acuerdo" (Nueva Comisión México-Japón Siglo XXI, 2000: 26-27). En virtud de la cercanía del cambio de gobierno en México (diciembre de 2000) fue necesario esperar para ver qué posición tomaba la nueva administración sobre la iniciativa. En enero de 2001, los ministros de Economía de los dos países acordaron convocar a otro grupo binacional de estu-

[19] Esta visión estratégica de la relación de Japón con México está implícita en el libro de Hashimoto (1994), especialmente por el papel que los migrantes japoneses desempeñan en países de América Latina. Véase Hashimoto, 1994: 68.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

dio para que volviera a analizar el tema, el cual se reunió en siete ocasiones entre septiembre de 2001 y julio de 2002, recomendando al final a los gobiernos el inicio de negociaciones formales para llegar a un TLC. Los entonces presidente Vicente Fox y primer ministro Koizumi Junichiro, en el marco de una reunión de APEC celebrada en Los Cabos, Baja California, en octubre de 2002, anunciaron el inicio formal de las negociaciones, las que concluyeron después de 14 rondas de negociaciones en agosto de 2004. A pesar de que no se trataba de amenazas claras a productores japoneses, los temas más difíciles demostraron ser el acceso de algunos productos agropecuarios mexicanos al mercado japonés (Embajada de México en Japón, 2008: 39-42).

UNA NUEVA ETAPA EN LA RELACIÓN BILATERAL: LA FIRMA DEL ACUERDO DE ASOCIACIÓN ECONÓMICA

Es difícil resistir la tentación de considerar que con la firma y entrada en vigor del Acuerdo de Asociación Económica (AAE) se abrió una nueva etapa en la relación bilateral. Vicente Fox y Koizumi Junichiro firmaron el nuevo tratado en México el 17 de septiembre de 2004. El mismo fue aprobado el 2 de noviembre de ese mismo año por la Cámara de Representantes de Japón y el 10 de noviembre por la Cámara de Consejeros. El 18 de noviembre de 2004, el Senado mexicano lo ratificó. Entró en vigor el primero de abril de 2005. Significó un punto de inflexión en la relación bilateral, quizá similar en importancia al de 1888, cuando se establecieron relaciones diplomáticas (Embajada de México en Japón, 2008: 39-42). El acuerdo es un convenio de segunda generación que incluye temas de cooperación y todas las demás materias de un tratado de libre comercio como reglas de origen, procedimientos aduaneros, salvaguardas, inversión, servicios, compras de gobierno, política de competencia y solución de controversias. Lo novedoso del tratado es que se incluyeron temas de cooperación tales como la promoción del comercio y la inversión, la industria de soporte, las pequeñas y medianas empresas, ciencia y tecnología, educación, propiedad intelectual, agricultura, turismo, medio ambiente y mecanismos para la mejora del ambiente de los negocios.[20] Más allá del análisis pormenorizado del

[20] El texto del acuerdo fue publicado por la Secretaría de Economía del gobierno de México. Véase Secretaría de Economía, 2005.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

resultado de la negociación, el acuerdo fue posible porque la discusión en los grupos de estudio y, posteriormente, en las rondas de negociación, mostró la complementariedad que existe en el presente entre las economías de las dos naciones. El AAE fue el resultado de que los intereses económicos de las partes no son, ni nunca han sido, antagónicos, sino perfectamente compatibles. Técnicamente, los principales compromisos son llevar a cabo una disminución significativa, aunque en ocasiones gradual y diferenciada, de las tarifas arancelarias en cada sector de la economía.

El acuerdo enmarca la forma en que Japón desea proyectar su presencia económica en México, dentro de su estrategia general para la región de América del Norte. También refleja la sempiterna aspiración mexicana de diversificar nuestros vínculos económicos con el exterior aunque, en este caso, la viabilidad y rentabilidad futura del mismo dependerá, en buena medida, de la salud económica de un tercer socio: Estados Unidos.

En ese contexto, es pertinente dejar registrado que, de acuerdo con entrevistas con los protagonistas de la negociación, tanto de México como de Japón, ninguno de los dos gobiernos realizó nunca una consulta formal, previa a la negociación, con el gobierno de Estados Unidos para conocer su posición sobre la posibilidad de que Japón y México firmaran su propio TLC. Hatakeyama Noburo, entonces viceministro de Asuntos Internacionales del METI y posteriormente presidente de JETRO, sin duda el funcionario japonés que más impulsó el AAE dentro de la burocracia, comentó que en forma casual en una ocasión preguntó verbalmente su opinión a Richard W. Fisher, entonces director adjunto de la Oficina Comercial de Estados Unidos, quien habría manifestado que su gobierno vería con muy buenos ojos tal posibilidad en virtud de "la excesiva dependencia comercial de México" con su país. Según Hatakeyama eso fue todo (Hatakeyama, 2009).

Los funcionarios mexicanos involucrados en la negociación afirmaron que nunca realizaron una consulta formal con Estados Unidos aunque en ocasiones comentaban con sus contrapartes estadounidenses, también casualmente, los avances o los avatares en la negociación, generalmente para referirse al estilo de negociación de los japoneses. La Embajada de México en Japón informó que nunca recibió quejas o comentarios críticos sobre el AAE por parte de funcionarios o diplomáticos estadounidenses, aunque sí preguntas de los embajadores de ese país, de Canadá y de muchas otras naciones, sobre sus resultados y, en especial, sobre la evaluación que el gobierno de México ha hecho del mismo (Blanco, Villalobos e Inclán, 2009).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Resultados del acuerdo

Algunas transformaciones del contexto internacional, entre las que destacan el mismo TLCAN, el estancamiento de las negociaciones comerciales multilaterales y, más recientemente, el surgimiento de China como gran superpotencia económica y militar en el mundo han tenido un impacto real en las relaciones entre México y Japón en los últimos años. En ese sentido, el Acuerdo de Asociación Económica fue la respuesta adecuada a esas transformaciones. Fue el instrumento que posibilitó mantener una estrecha relación económica entre ambas naciones en un momento en que los factores mencionados presionaban a un alejamiento relativo entre las dos partes.

Durante la negociación del acuerdo, el gobierno mexicano afirmó que esperaba que con el mismo el comercio bilateral se incrementaría 10% anual y produjera un flujo de nuevas inversiones de Japón hacia México de alrededor de 1 000 millones de dólares cada año. Si esas fueron las metas, el acuerdo ha cumplido las expectativas. El comercio bilateral se ha incrementado en alrededor de 45%, al pasar de 13 816 millones de dólares en 2004 a 20 114 millones en 2008, con un déficit comercial para México cercano a 13 000 millones de dólares en el último año. En lo que toca a la inversión japonesa, mientras que en 2004 la inversión anunciada fue de 686 millones de dólares, en 2008 alcanzó 929 millones. En 2008 las exportaciones mexicanas alcanzaron la cifra de 3 788 millones de dólares, lo que representó un incremento de 48% con respecto a 2005. Durante este mismo periodo, las importaciones provenientes de Japón registraron un crecimiento de 25% y alcanzaron 16 326 millones de dólares.[21]

Los productos mexicanos que han registrado mayores tasas de crecimiento en el mercado japonés son el zinc y sus concentrados, oro, plata, aceite y polvo de pescado, aparatos de radio a control remoto, partes y accesorios para computadoras, partes para instrumentos de precisión, atún congelado, melón, espárrago, café, carne de res y carne de puerco.

México es el principal proveedor en el mercado japonés de limón persa, aguacate, melón y atún aleta azul fresco, y se ubica como uno de los principales exportadores de espárragos, calabaza cabocha, mango, entre otros. Además, México es el cuarto proveedor del mercado japonés de carne de

[21] Estas cifras y las que se presentan en los siguientes párrafos son datos de la Oficina de la Secretaría de Economía en la Embajada de México en Japón, basados en información del Ministerio de Finanzas de Japón y de la Secretaría de Economía.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 15.2. Comercio bilateral México-Japón
(millones de dólares)

	2001	*2002*	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*	*Var. 08/05*	*Var. 08/07*
Exportaciones a Japón[1]	2 015.5	1 785.5	1 770.3	2 169.5	2 551.5	2 818.72	3 163.1	3 788.3	48.5	19.8
Importaciones de Japón[2]	8 085.7	9 348.6	7 595.0	10 583.4	13 077.8	15 295.2	16 360.2	16 326.2	24.8	–0.2
Balanza comercial	–6 070.2	–7 563.1	–5 824.7	–8 413.9	–10 526.3	–12 476.5	–13 197.1	–12 537.9	n.c	n.c
Comercio total	10 101.2	11 134.1	9 365.3	12 752.9	15 629.3	18 112.6	19 523.3	20 114.5	28.7	3.0

[1] Cifras del Ministerio de Finanzas de Japón.
[2] Cifras de la Secretaría de Economía con información del Banco de México.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

cerdo, res y frutas frescas y secas. Sin embargo, a pesar del incremento en las exportaciones agropecuarias mexicanas a Japón, éstas representan únicamente 1.2% del total de las importaciones agropecuarias del país asiático.

En México, a algunos voceros del gobierno o del sector privado les preocupa el creciente déficit comercial con Japón y con otras naciones asiáticas, pero pasan por alto el hecho de que alrededor de 75% de las importaciones mexicanas de ese país son bienes intermedios o componentes que se utilizan para producir bienes finales que son reexportados a terceros países, en especial hacia Estados Unidos. En otras palabras, el déficit con Japón es uno de los fundamentos que explican el superávit comercial con Estados Unidos.

Desde la firma del acuerdo en septiembre de 2004, las empresas japonesas han anunciado inversiones en México por 3 350 millones de dólares. Es decir, el AAE ha mantenido un flujo de inversión japonesa anunciada en México de cerca de 850 millones de dólares por año. En 2008, las empresas japonesas solamente anunciaron proyectos de inversión por un monto cercano a 368 millones de dólares, principalmente en los sectores de autopartes y electrónico, lo que puso de manifiesto la severidad de la crisis económica mundial.

Es significativa la transformación cualitativa del comercio y la inversión registrada en los últimos 10 años entre ambos países. No es un proceso que se haya iniciado como resultado del AAE, pero es posible que se haya acelerado desde su entrada en vigor. México ha diversificado su oferta exportable con bienes de mayor valor agregado. A diferencia de otros países de América Latina, cuyas exportaciones principales a Japón siguen siendo materias primas, en el caso mexicano las manufacturas como autopartes, vehículos, instrumentos ópticos y científicos, aparatos y componentes eléctricos son las principales exportaciones.

México se ha consolidado como uno de los dos principales socios comerciales de Japón en América Latina. Es el principal mercado de las exportaciones japonesas en esta región y Japón es el principal mercado para las exportaciones mexicanas en Asia. Ésa es la razón principal que explica la atención que recibe del gobierno y muchas empresas japonesas. México es un país prioritario para Japón en América Latina.

Aunque el AAE sí ha representado un incremento en las inversiones japonesas, las cifras revelan que México no se ha convertido en uno de los principales receptores de inversión japonesa en el ámbito mundial. La mayor parte de ésta sigue dirigiéndose a China, India y otros países asiáticos, o bien hacia Estados Unidos y países europeos. Según las cifras del gobierno

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

de Japón, la inversión externa de las empresas japonesas fue de 75 000 millones de dólares en 2008, de los que México recibió menos de 1 000 millones de dólares. México capta inversión japonesa que mayoritariamente se dirige a la producción de partes y componentes, o bien de ensamblaje final de productos eléctricos, electrónicos y vehículos para satisfacer el mercado norteamericano, en primer lugar, y el mercado mexicano, en segundo término (JETRO, 2007). Es justo reconocer que el acuerdo sí ha tenido un efecto en materia turística entre los dos países. Aunque desde principios de los años setenta México se propuso promover activamente el turismo japonés hacia nuestro país, por varias décadas los montos de visitantes japoneses no rebasaron cifras relativamente muy modestas, de alrededor de 30 000 visitantes japoneses por año, especialmente si se toma en cuenta que, desde esa misma década, los turistas japoneses suman más de 10 millones al año y más de 16 millones en los últimos 10 años. El gobierno mexicano, utilizando la publicidad creada por el AAE, fortaleció las campañas de promoción turística que han resultado en un incremento medible del turismo japonés hacia México. Desde 2005, alrededor de 100 000 japoneses han visitado anualmente el país. Los mexicanos también han mostrado un mayor interés en Japón y en Asia en general. Cada año alrededor de 26 000 mexicanos han visitado ese país. Por primera vez en la historia, desde noviembre de 2006, existen vuelos directos regulares de una empresa mexicana entre México y Tokio.[22]

La relación política y el futuro

Desde que México y Japón restablecieron relaciones diplomáticas en 1952, los gobiernos se preocuparon por mantener una relación política formal de alto nivel. Desde que el presidente Adolfo López Mateos visitó Japón en octubre de 1962, todos los presidentes mexicanos, con excepción de Díaz Ordaz, han realizado una o más visitas oficiales a la nación asiática. Un número similar de primeros ministros japoneses ha visitado México, así como los miembros principales de la familia imperial, incluyendo a los actuales emperadores y al príncipe heredero. Se cuentan por docenas las visitas recíprocas de cancilleres, ministros de Finanzas, Comercio y otros

[22] Según cifras de la Oficina del Consejo Mexicano de Promoción Turística en la Embajada de México en Japón, elaborados con datos de la Oficina de Migración de Japón y la Secretaría de Turismo de México.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

funcionarios de ambos gobiernos. Invariablemente, estas visitas han estado concentradas en la promoción de la amistad centenaria, las relaciones económicas y la cooperación en diversos ámbitos. Sin embargo, el Acuerdo de Asociación Económica de 2004, y las mismas transformaciones del escenario internacional, también propiciaron un mayor acercamiento en otros espacios entre México y Japón. Desde 2005, los gobiernos mantienen regularmente un diálogo político sobre los grandes temas de la agenda mundial. Existen mayores coincidencias en asuntos clave, como la necesidad de una mayor cooperación frente al cambio climático, la promoción de los derechos humanos y la seguridad humana. Al mismo tiempo, la pertenencia de México a nuevos foros, como el G5 y el G20, propician frecuentes consultas sobre las posiciones de cada país en los temas que se tratan en mecanismos como el G8 y foros regionales, como el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), o universales, como las Naciones Unidas. Hay una decisión compartida de influir en las decisiones sobre la agenda global.

Ése fue el telón de fondo que llevó a ambos países a optar por establecer una Asociación Estratégica Global y el Crecimiento Económico en el Siglo XXI durante la visita del presidente Felipe Calderón a Japón en febrero de 2010. En el comunicado conjunto emitido al final de la reunión entre el presidente mexicano y el primer ministro japonés, Hatoyama Yukio, se refleja fielmente el nuevo nivel de diálogo político alcanzado entre ambas naciones:

> Confirmaron que México y Japón comparten valores fundamentales como la democracia, los derechos humanos y una economía libre y abierta, además de la historia de amistad, confianza y cooperación que ha perdurado durante 400 años. Asimismo, ratificaron que la relación actual de cooperación entre ambos países se refleja en el marco de las Naciones Unidas, el G20, APEC, FOCALAE y la OCDE. Consideraron que es necesario establecer una Asociación Estratégica Global para atender temas como la paz y la seguridad internacionales, el desarme y la no proliferación de armas nucleares, los problemas económicos y el cambio climático, entre otros, e impulsar el crecimiento económico (Ministerios de Asuntos Exteriores de Japón, 2010).

Esta declaración significa que México y Japón se reconocen mutuamente como interlocutores privilegiados en el escenario mundial a partir de valores comunes como la democracia y los derechos humanos, pero también como actores de cierto peso en el mundo. La declaración significa la posibilidad de lanzar iniciativas conjuntas en temas como la promoción

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

de los derechos humanos, la no proliferación nuclear, la promoción de la seguridad humana y esfuerzos compartidos de concertación para combatir el cambio climático. Por los volúmenes de comercio e inversión alcanzados, así como la existencia de este nuevo diálogo político, quizá éste sea el momento en que las relaciones bilaterales hayan adquirido mayor importancia estratégica para los dos países, desde que se restablecieron las relaciones diplomáticas en 1952.

El futuro encierra grandes retos. Ambos países han visto seriamente afectadas sus expectativas de crecimiento económico por la crisis financiera mundial que empezó en septiembre de 2008 y, en particular, por la caída de sus exportaciones hacia Estados Unidos, lo que significó, entre otras cosas, una virtual parálisis de las inversiones japonesas en México durante el primer semestre de 2009. Además, el ascenso de China como superpotencia mundial exigirá a Japón significativos ajustes en su estrategia general de política exterior lo que, inevitablemente, tendrá repercusión en sus vínculos con Estados Unidos y otros países occidentales, incluyendo a México.

Pero el futuro presenta también grandes oportunidades. El Acuerdo de Asociación Económica continuará siendo un incentivo para nuevas inversiones japonesas en México por las ventajas arancelarias y no arancelarias que garantizan la competitividad de las empresas japonesas en América del Norte. Además, la población mexicana continuará creciendo al menos hasta el año 2050, convirtiendo al país en uno de los mercados más grandes y atractivos en el mundo. La complementariedad geográfica y productiva entre ambas economías seguirá siendo un factor positivo para estrechar más los vínculos bilaterales.

En el plano político, entre Japón y México existen cada vez mayores convergencias en temas de la agenda internacional lo que ha facilitado llevar a cabo acciones concertadas en foros internacionales como Naciones Unidas. Por supuesto, hacer uso de esas oportunidades requerirá de esfuerzos de planeación, asignación de recursos y seguimiento para mantener el carácter estratégico de la relación.

REFLEXIÓN FINAL

El propósito principal de este capítulo ha sido reseñar, a grandes rasgos, cómo se han relacionado México y Japón desde hace cuatro centurias. Por razones de espacio, debimos centrarnos solamente en las últimas seis déca-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

das. Es quizá extraño que se hable de una relación de 400 años cuando México apenas se prepara para conmemorar, en 2010, sus primeros 200 años de existencia. Sin embargo, la celebración de 400 años desde que tuvieron lugar los primeros contactos entre Nueva España y Japón se justifica plenamente porque lo que ocurrió entonces tuvo un desarrollo posterior. Nueva España forma parte de lo que somos como nación independiente. El episodio de Rodrigo de Vivero y Aberruza, y toda la gesta de más de 250 años del galeón de Acapulco a Manila, merece ser recuperada como parte de nuestra herencia mexicana. México y Japón han tenido una forma específica de relacionarse. La influencia de un tercer actor, primero España y desde hace más de un siglo Estados Unidos, ha sido decisiva para la dinámica y, en ocasiones, el contenido mismo de esa relación. Al finalizar el Porfiriato y en vísperas de la segunda Guerra Mundial, Estados Unidos limitó la profundidad de esos vínculos. En varios momentos del siglo XX, tanto México como Japón prefirieron no arriesgar su propia relación con ese país, en aras de una emotiva, pero lejana amistad transpacífica. A partir de la década de los cincuenta, tanto México como Japón establecieron una relación económica no sólo complementaria por sus diferencias en niveles de desarrollo económico y tecnológico, sino complementaria a su propia relación económica con Estados Unidos. Hasta ahora todo apunta a que esta forma de relación, en la que ambos países interactúan y toman en cuenta los intereses de ese tercer actor, continuará en el siglo XXI. Los tratados comerciales firmados por México con Estados Unidos y con Japón, y la alianza estrecha de esas dos naciones entre sí, apuntan a que la relación económica se profundice aún más. Existe la posibilidad real de que México también amplíe sus relaciones con Japón en temas políticos, culturales y de cooperación. Sin embargo, para cristalizar ese potencial se requiere que el sector privado mexicano, los científicos y los agentes culturales desarrollen un mayor interés en Asia, en general, y en Japón, en particular. Por último, el surgimiento de China como gran potencia en Asia y en el mundo, así como de otras naciones asiáticas, sí ha tenido una enorme consecuencia en la relación entre México y Japón en las últimas dos décadas, afectando significativamente los niveles de comercio e inversión y, quizá más significativo en el largo plazo, el panorama estratégico mundial. Todo indica que en los próximos años el factor chino y la influencia que ejercerán otras economías asiáticas afectarán aún más los flujos económicos entre México y Japón. Ese reto podrá ser asumido con políticas agresivas de promoción e inversión basadas en una política definida de desarrollo industrial con visión de largo plazo.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

REFERENCIAS

Asociación Arancelaria de Japón, 2010. *Historical Statistics of Japan, Chapter 18: Foreign Trade, Balance of Payments, and International Cooperation*, Tokio. Información publicada por el Buró de Estadísticas, Dirección General para la Planeación de Políticas, Investigación Estadística e Instituto de Capacitación, del Ministerio de Asuntos Interiores y Comunicaciones de Japón, en <*www.stat.go.jp/english/data/chouki/18.htm*>.

Comisión Binacional México-Japón Siglo XXI, 1992. *Informe final.* México, marzo.

Cortés, E., 1980. *Relaciones entre México y Japón durante el Porfiriato.* México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Archivo Histórico Diplomático Mexicano (Cuarta Época, 1).

Díaz Covarrubias, F., 1876. *Viaje de la Comisión Astronómica Mexicana al Japón.* México, Imprenta Políglota de C. Ramiro Ponce de León, México.

Embajada de México en Japón, 1998. Minuta de la reunión del presidente Ernesto Zedillo con organizaciones económicas de Japón. Tokio, noviembre.

Embajada de México en Japón, 2008a. *Del Tratado al Tratado. 120 años de relaciones diplomáticas entre México y Japón: 1888-2008.* México, Secretaría de Relaciones Exteriores.

Embajada de México en Japón, 2008b. El impacto del Acuerdo de Asociación Económica en la inversión y el comercio entre México y Japón. Informe para la Secretaría de Relaciones Exteriores. Tokio, febrero.

Furuya, H., 1985. *Memoria del Servicio Exterior Mexicano en Japón* (prólogo de Carlos Pérez Saavedra). México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Archivo Histórico Diplomático Mexicano (Cuarta Época, 19).

Gil, J., 1991. *Hidalgos y samuráis. España y Japón en los siglos XVI y XVII.* Madrid, Alianza.

Gurría, J.Á., 1993. *La política de la deuda externa. Una visión de la modernización de México.* México, Fondo de Cultura Económica.

Hashimoto, R., 1994. *Vision of Japan. A Realistic Direction for the 21st Century*. Tokio, KK Bestsellers.

Hatakeyama, N., 2009. Entrevista de Noburo Hatakeyama con Miguel Ruiz Cabañas. Tokio, 26 de marzo.

Hayashiya, E., 2003. Los japoneses que se quedaron en México en el siglo XVII. Acerca de un samurái en Guadalajara, *México y la Cuenca del Pacífico* **6** (18): 10-17.

Hernández Situ, L.A., 2006. *The Japan-Mexico Treaty of Amity, Commerce, and Navigation 1888. The Okuma Doctrine, the Negotiation of the Treaty, and its Role in the Revision of the Unequal Treaties*, tesis de doctorado. Tokio, Sophia University.

JICA, 2009. Nota informativa entregada a la Embajada de México en Japón en marzo de 2009. Tokio.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Knauth, L., 1972. *Confrontación transpacífica. El Japón y el nuevo mundo hispánico 1542-1639*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas (Historia General, 8).

Kerber, V., 1990. Una década en la relación bilateral, *Foro Internacional* **XXX** (3): 536-554.

Kochi, S., 2008. Japón ante el TLCAN: entre multilateralismo, regionalismo y México, en P. de Lombaerde, S. Kochi y B. Ruiz (eds.), *Del regionalismo a la integración regional*. México, Fundación Carolina-Siglo XXI.

Kunimoto, I., 1975. *Japan and Mexico 1888-1917*. Texas, University of Texas at Austin, 1975, pp. 16-17.

Mason, R.H.P., y J.G. Calger, 2004. *A History of Japan*. Singapur, Tuttle Publishing, 2004.

Ministerio de Asuntos Exteriores de Japón, 2009. *Cooperación internacional de Japón. El libro blanco sobre asistencia oficial al desarrollo de Japón, 2008*. Tokio, febrero.

Ministerio de Asuntos Exteriores de Japón, 2010. *Comunicado conjunto México-Japón para la asociación estratégica global y el crecimiento económico en el siglo XXI*, en <*http://www.mofa.go.jp/region/latin/mexico/pdfs/joint1002.pdf*>.

Ministerio de Finanzas de Japón, 2010. *General Trade Statistics*, Tokio, en <*http://www.customs.go.jp/toukei/srch/indexe.htm*>.

Nueva Comisión México-Japón Siglo XXI, 2000. *Informe final*. México, Secretaría de Relaciones Exteriores.

Núñez Ortega, Á., 1923. *Noticias históricas de las relaciones políticas y comerciales entre México y el Japón*. México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Archivo Histórico Diplomático Mexicano (Segunda Época).

Ota Mishima, M.E., 1976. *México y Japón en el siglo XIX. La política exterior de México y la consolidación de la soberanía japonesa*. México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Archivo Histórico Diplomático Mexicano (Tercera Época, Serie Documental, 14).

Paz, M.E., 1997. *Strategy, Security, and Spies. Mexico and the U.S. as Allies in the World War II*. University Park, The Pennsylvania State University Press.

Pyle, K.B., 2007. *Japan Rising. The Resurgence of Japanese Power and Purpuse*. Nueva York, The Century Foundation.

Russell Young, J., 2002. *Around the World with General Grant*. (Abridged, edited and introduced by Michael Fellman). Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

Secretaría de Economía, 2005. Acuerdo de Asociación Económica México-Japón, en <*http://www.sice.oas.org/TPD/MEX_JPN/Studies/puntos_s.pdf*>.

SRE, 2008. *Relación de tratados en vigor, México, 2007*. México, Consultoría Jurídica de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México.

Tetzurō, W., 1961-1963. *Watsuji Tetzurō Zenshū* (*Complete Works of Tetsurō Watsuji*), 20 vols. Tokio, Iwanami Shoten.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Uchmany, E., 1993. Vida y tiempos de don Rodrigo de Vivero y Aberruza, conde del Valle de Orizaba, 1564-1636, en R. de Vivero y Aberruza, *Relación del Reino del Japón, con otros Abisos y Proyectos para el Buen Gobierno de la Monarchía Española, de Don Rodrigo de Vivero, quien lo dedica a la Cesárea Real Majestad del Rei Nuestro Señor, Año de 1609. Manuel Mora me la escribió.* Tokio, Museo del Tabaco y la Sal.

Uscanga, C., 1997. Las relaciones diplomáticas y económicas entre México y Japón en el marco de la Cuenca del Pacífico: un análisis del concepto de diversificación, *Cuadernos de Investigación del Mundo Latino*, marzo.

Yamazaki Endo, B., 2008. *México y Japón: Crónica de 400 años de relaciones amistosas y económicas y 50 años de vínculos empresariales*. México, Inventa Comunicación.

Yoshida Shigeru, 1962. *The Yoshida Memoirs*. Cambridge, The Riverside Press-Houghton Mifflin Company.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

16
MÉXICO Y CHINA. IRONÍAS Y PERSPECTIVAS DE SU RELACIÓN

*Romer Cornejo**

CONTENIDO

Introducción 592
El origen de la relación 592
La Guerra Fría, el Tercer Mundo y las reformas de mercado 597
China y México en el siglo XXI 608
Las percepciones mutuas 614
Las fricciones diplomáticas 620
Consideraciones finales 622
Referencias 625

* Profesor-investigador del Centro de Estudios de Asia y África de El Colegio de México: <*rcornejo@colmex.mx*>.

Agradezco a varios colegas las observaciones y sugerencias hechas a este trabajo, en particular a Blanca Torres, Gustavo Vega, Carmen Collado y Fernando Hernández. Como es obvio, las omisiones y las opiniones son mi responsabilidad exclusiva.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

INTRODUCCIÓN

Hacer una revisión histórica de las relaciones entre México y China nos conduce a caracterizarlas como circunstanciales, intensificadas primero por los movimientos de población y el consecuente racismo antichino en México, condicionadas por la inestabilidad política, sujetas a los avatares de la Guerra Fría y, más contemporáneamente, signadas por los métodos y resultados diversos de las políticas de apertura económica en ambos países y la indefinición de México ante las nuevas circunstancias de China y la racionalidad de su diplomacia.

EL ORIGEN DE LA RELACIÓN

Si bien en la bibliografía escrita sobre las relaciones entre China y México se pueden encontrar intentos en China por construir una historia que rastrea las relaciones entre ambas entidades desde tiempos precolombinos, así como diversos trabajos publicados en México y Estados Unidos que subrayan los datos de contactos mercantiles o sociales iniciados en tiempos de Nueva España, en realidad resulta forzado construir una narrativa sobre las relaciones México-China a partir de esos eventos, pues ambas entidades han pasado a lo largo del tiempo por cambios fundamentales que impiden rastrear su situación contemporánea en contactos circunstanciales o triangulares. El comercio que en el Imperio español se realizaba entre Nueva España y Filipinas, simbolizado por la Nao de China que lo materializó hasta 1815, dejó muchas muestras de contactos entre el Imperio chino y Nueva España: rasgos de cultura china en México, plata mexicana en China y, sobre todo, los inicios de un asentamiento de población de origen chino en lo que actualmente es México. Después de la Independencia de este país, la inestabilidad política en ambas entidades y la distancia dificultaron las relaciones diplomáticas. No obstante, algunos emigrantes, expulsados por la profunda crisis política y económica de China, comenzaron a llegar a México en la segunda mitad del siglo XIX, muchos de ellos venían de Estados Unidos como consecuencia de las leyes de expulsión de la década de 1880. Desde muy temprano, estas comunidades despertaron recelos en la población mexicana y particularmente entre intelectuales y políticos. Asimismo, la plata extraída en México, y en particular la moneda, siguió siendo de uso común en China hasta ya entrado el siglo XX.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

El establecimiento de sus súbditos en México provocó que el Imperio chino buscara relacionarse con el gobierno mexicano para su protección. En cuanto a México, instaurada la estabilidad política en el país y con un proyecto de desarrollo económico, entre algunos allegados al régimen de Porfirio Díaz, como por ejemplo Matías Romero, se manejaba la idea de la conveniencia de traer pobladores chinos, a quienes se les atribuían características particulares como trabajadores, en el marco de una perspectiva racial. Puede decirse que las negociaciones para el establecimiento de relaciones se iniciaron en 1881, sin embargo, éstas se vieron entorpecidas por las circunstancias políticas y las guerras internacionales de China. En ese contexto se llevaron a cabo múltiples y accidentadas negociaciones propiciadas por diplomáticos estadounidenses, hasta que, finalmente, el 14 de diciembre de 1899, se firmó en Washington el Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre China y México.[1]

Este tratado, y en general los hitos importantes de estas relaciones diplomáticas, deben ser enmarcados por el momento histórico que ambas partes vivían y que han condicionado sus percepciones mutuas. Para la época del establecimiento del tratado, México estaba en un momento de expansión económica, con un gobierno autoritario que, en alianza con las élites económicas y los caudillos locales, había logrado cierta paz para el país. Las incursiones directas de las potencias parecían dejadas en el pasado y, en su relación con ellas, México apuntaba hacia la búsqueda de la aceptación plena en la comunidad internacional y el reconocimiento en sentido amplio. La élite gobernante llevaba a cabo una diplomacia tendiente al establecimiento de relaciones con la mayor cantidad de países y a la ampliación de sus mercados directos. Era particularmente preocupante en México que la plata, su principal producto de exportación, se utilizara ampliamente en China y otros países asiáticos mediante un comercio triangulado por Europa o Estados Unidos. El país asiático era percibido en México como importante por su población numerosa y potencial mercado, al mismo tiempo que se discutían las características de su raza. La élite porfiriana, imbuida del darwinismo social propio del positivismo, construyó una autopercepción que la situaba del lado del "mundo civilizado" y situaba a China como parte de la "barbarie", lo cual fue amplia y explícitamente expresado en diversos documentos, libros y artículos de prensa (Guerra, 1988).

[1] Para los antecedentes y análisis del tratado véase Valdés, 1981; Haro, León y Ramírez, 2010.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Mientras tanto, el Imperio chino —que por su concepción sinocéntrica había sido reacio a establecer relaciones de igualdad con otras entidades en el pasado— se encontraba sometido por las potencias mediante guerras y tratados desiguales. Su gobierno estaba encabezado por una dinastía débil y corrupta que, en medio de grandes revueltas populares, se debatía entre sus intereses inmediatos de continuar en el gobierno, las presiones de las potencias sobre su soberanía y las diversas propuestas, reformistas algunas y revolucionarias otras, surgidas entre los grupos intelectuales y políticos que buscaban una solución a la situación de deterioro del imperio. Además, la inestabilidad política y económica había convertido al Imperio chino en un expulsor neto de población, situación que era aprovechada por los traficantes de trabajadores, principalmente europeos. Debido a lo anterior, en el ámbito internacional, la dinastía Qing, además de seguir la tendencia marcada por las potencias de buscar reconocimiento diplomático, estaba presionada por los informes que recibía sobre el tratamiento deplorable de sus súbditos en el extranjero (Spence, 1990: 199-215).

Consecuentemente, este primer tratado sino-mexicano estuvo motivado por el interés de México de tener un comercio directo con el Imperio chino y por el interés de este último en proteger a sus súbditos asentados en México. El documento, ratificado en 1900 por las instancias correspondientes de gobierno de cada país, contemplaba diversas medidas para facilitar el comercio y el flujo de personas entre las partes. El gobierno mexicano, al igual que Perú en 1874 y Brasil en 1881, y en línea con los tratados desiguales firmados por las potencias con China, logró establecer en los artículos XIV y XV derechos de extraterritorialidad para sus nacionales asentados en China.

Poco antes de darse a conocer el tratado, estalló en China la rebelión de los bóxers y hubo ataques a las legaciones extranjeras en Beijing, por lo que el embajador de México en Washington, Manuel de Azpiroz, el 4 de julio de 1900, mostraba ante el gobierno mexicano su preocupación por la opinión de las potencias sobre aquel tratado:

> El aspecto de gravedad extrema que ha tomado la cuestión oriental, sobre todo al confirmarse la terrible noticia del asesinato del Ministro de Alemania acreditado en el Imperio chino, y el inminente peligro que a últimas fechas corrían los demás representantes extranjeros de sufrir la misma suerte, hacen prever que las potencias europeas y Estados Unidos, seriamente empeñados ya en esa cuestión, apresuren el desarrollo de sus planes en aquel imperio, los cuales a

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

> no dudarlo tienen por fin la desmembración del mismo y el sometimiento de sus fracciones a un protectorado que ejercerán las potencias comprometidas en la empresa. Calculado para regir las relaciones normales entre México y el Celeste Imperio, casi es seguro que el tratado que celebraron ambas naciones no produjo efectos prácticos, o habrá que reformarlo en puntos esenciales.
>
> Supuesto lo dicho, y siendo palpable la condenación por el mundo civilizado de la execrable conducta de un pueblo que desconoce las reglas del derecho internacional moderno, la solemne publicación por nuestra parte del tratado últimamente concluido daría margen a considerar que nuestro Gobierno se propone mostrar simpatías por aquella nación bárbara, o que no ha meditado sobre la esterilidad de las estipulaciones que él contiene, adecuadas al orden antes existente en el caduco imperio (Valdés, 1981: 255-256).

Si bien esta percepción del embajador de México en Washington no impidió la promulgación del tratado, es importante en la medida que expresa el tenor de las relaciones de México con las potencias y resume las percepciones en el país sobre China y su población. La entrada en vigor del tratado no trajo un cambio radical en las relaciones; de hecho, el intercambio de representación llevó tiempo. Sin embargo, se acentuó la llegada de trabajadores chinos a México, quienes se situaron como el cuarto grupo de extranjeros en nuestro país y representaban poco más de 11% de esa población. Trabajaron en plantaciones, en la construcción de vías férreas y en la industria extractiva, y muchos de ellos se dedicaron a la actividad comercial.

Durante la primera mitad del siglo XX, las relaciones entre México y China no escaparon a los efectos de la caída del gobierno de Porfirio Díaz en 1910 y la insurgencia social de las dos décadas siguientes, ni al fin de la dinastía Qing en China en 1911 y el subsecuente periodo de inestabilidad y guerras hasta 1949.[2] El gobierno establecido por Chiang Kaishek, en 1927, trató de solucionar algunos asuntos de sus relaciones con el exterior, como la imposición al país de derechos de extraterritorialidad, entre otros, pero la eficacia de su autoridad siempre estuvo retada por las guerras. La invasión japonesa en la década siguiente y la guerra de disputa por el país entre el Partido Comunista y el Nacionalista, que siguió a la derrota de Japón en 1945, dificultó la conducción de la política exterior (Spence, 1990: 341-

[2] Entre 1916 y 1927 podemos contar hasta 15 representantes del gobierno desde Beijing, además de que se formó un gobierno paralelo en Guangzhou y otros más fugaces en distintas partes del país.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

513). Por lo anterior, uno de los grandes problemas para los encargados de las relaciones exteriores en ambos países era el reconocimiento diplomático del gobierno en turno en el periodo de inestabilidad; ello consumía gran parte de la escasa relación diplomática. En este ámbito, ambos países seguían de cerca la posición de Estados Unidos para alinearse a ella.

Mientras la comunidad de origen chino se establecía en México, fue creciendo en una parte importante de la prensa el número de artículos y editoriales que expresaban ideas racistas contra esta población, por lo que la insurgencia social durante la Revolución propició la expresión del racismo antichino por medio de actos de violencia física contra las personas y propiedades, así como de medidas de expulsión en algunos estados de la República. El gobierno chino protestó ante varios de los actos de violencia, lo que condujo en el caso de la conocida matanza de Torreón a la firma en 1912 del Protocolo de Indemnización a Súbditos Chinos, en el cual el gobierno mexicano se comprometía a pagar 3 100 000 pesos, aunque estipulaba que la nación no era responsable de los hechos y que la indemnización no implicaba un precedente para actos futuros. Esta indemnización nunca se pagó.

Las persecuciones contra la población china asentada en México continuaron en forma espontánea y en forma organizada, fundamentada y atizada por muchos intelectuales con argumentos racistas (Caso, 1927; Espinoza, 1931). Incluso, se establecieron Comités Pro Raza en los estados del norte, particularmente en Sonora. Esta situación condujo a la expulsión masiva de ciudadanos chinos, la prohibición de matrimonios entre mexicanos y chinos y a la expulsión de los chinos con sus cónyuges mexicanas, a quienes se les desconocía la nacionalidad mexicana y se les atribuía la china. Esta situación fue particularmente aguda durante el gobierno de Plutarco Elías Calles, iniciado en 1924, y se extendió hasta mediados de la década siguiente, cuando la persecución cesó durante la presidencia de Lázaro Cárdenas (Rénique, 2003; Knight, 2004).

La mayoría de los autores explican la agudeza del movimiento racista contra los chinos en México privilegiando los factores económicos. La crisis de 1929 había provocado una vuelta masiva de trabajadores mexicanos desde Estados Unidos que aumentó la presión sobre el empleo. Sin embargo, esta persecución no se dio contra otros extranjeros establecidos en México que superaban en número a los chinos, como los guatemaltecos o los españoles, y por lo tanto, hasta ahora podemos asumir que el racismo fue la causa fundamental de esta persecución y los factores económicos el detonante.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

La población mexicana avecindada en China, principalmente compuesta de mujeres y niños que habían sido expulsados durante la persecución contra los chinos, por ser esposas o hijos de éstos, hizo numerosos intentos por regresar al país. Algunos de ellos lo lograron gracias al apoyo de organizaciones católicas y a la insistencia de diversas personas en Hong Kong y en México que abogaron por ellos. De esa manera se dieron procesos de repatriación en 1937, en 1960 y en 1972, aunque todavía algunas de estas personas permanecen en China, son de edad avanzada, ya completamente asimiladas y carecen de interés por regresar a su país de origen (Gómez, 1991; Botton, 2008; Cinco, 2009; Haro, León y Ramírez, 2010).

Desde principios del siglo XX México buscó derogar el tratado de 1899 como una manera de impedir la migración y la contraparte china se negaba a su revisión por su incapacidad para controlar la salida de sus habitantes. De esta manera, se llegó en septiembre de 1921 a un convenio para la modificación del tratado. Mientras tanto, México decidió cerrar su representación en China en 1924, probablemente debido a las escasas relaciones y a la inestabilidad en ese país. Las negociaciones para la derogación o sustitución del tratado continuaron, aunque interrumpidas por la inestabilidad política y trabadas por la insistencia de México de modificar los artículos sobre los movimientos de población y la pretensión de China de modificar la cláusula de extraterritorialidad. Finalmente, en 1929, por insistencia de Genaro Estrada, México garantizó a China el no reclamo sobre la extraterritorialidad. El tratado de 1899 no fue oficialmente derogado hasta agosto de 1944, cuando se concluyó otro tratado bilateral, muy simple y general, que eliminaba la cláusula de extraterritorialidad y dejó intacto el libre establecimiento de ciudadanos entre los países. En adelante, México trató de mantener la restricción de la entrada de ciudadanos chinos mediante trabas administrativas y reglamentos específicos sobre migración.

LA GUERRA FRÍA, EL TERCER MUNDO Y LAS REFORMAS DE MERCADO

Con el triunfo del Partido Comunista en la guerra civil y la fundación de la República Popular China en 1949 se inició un nuevo periodo en las relaciones entre México y el país asiático, donde éstas estuvieron por 23 años impregnadas por los enfrentamientos propios de la Guerra Fría. En el marco de la guerra de Corea, Estados Unidos promovió, dentro de la Organización

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

de las Naciones Unidas, el bloqueo al gobierno de Beijing, lo que condujo a la ONU a conferirle la legitimidad internacional y la membresía en ella, y consecuentemente en el Consejo de Seguridad, al gobierno del Partido Nacionalista establecido en la isla de Taiwán. El gobierno de México, aduciendo principios de la comunidad internacional, le negó el reconocimiento oficial a Beijing y se lo concedió al gobierno de la isla.

Sin embargo, a pesar de la insistencia de Taipei por estrechar sus relaciones con México, el gobierno de este país nunca estableció una sede diplomática en la isla y las relaciones eran manejadas desde la embajada en Tokio. México también se negó en un principio a la firma de acuerdos comerciales o culturales, las relaciones quedaron reducidas a un escaso intercambio económico y a formalidades diplomáticas. Por la insistencia de Taiwán, en septiembre de 1964, finalmente se firmó un convenio comercial entre ambas partes, que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* casi un año después y que no tuvo efecto alguno en la relación bilateral. Para ese momento, la creciente importancia que adquirían en la arena internacional los países de Asia y África por el proceso de descolonización llevó a que en México algunos intelectuales pugnaran por el estudio de esos países; de esa manera, con el apoyo de la UNESCO, en 1964 se iniciaron en El Colegio de México estudios específicamente centrados en esos países, y China continental, no Taiwán, ocupó un lugar importante entre ellos, aunque algunos profesores viajaron a estudiar chino y cultura clásica en la isla.

En esos años, Beijing llevó a cabo una intensa campaña diplomática en el mundo en busca de reconocimiento, por medio de la llamada diplomacia cultural, que consistía básicamente en invitaciones al país a líderes políticos y de opinión, así como en giras de grupos artísticos. Así, China inició transmisiones radiofónicas y la publicación en español de revistas y libros, unos sobre su cultura y otros de difusión de sus puntos de vista políticos, y se ocupó de traducir al chino algunas de las obras literarias más importantes, así como libros de historia y de otros temas de cada país. Los agentes más importantes del gobierno de China en esta campaña fueron, entre otras, la editorial Guojishudian y la agencia de noticias Xinhua, así como las asociaciones de amistad, la federación de escritores y artistas, todas auspiciadas por el gobierno pero no por sus representantes oficiales. México fue parte de esta campaña, por lo que fueron invitados a China Vicente Lombardo Toledano, Lázaro Cárdenas, Emilio Portes Gil, Fernando Benítez, entre otros intelectuales y políticos. Ellos escribieron libros y artículos de prensa con diversos niveles de elogios y admiración sobre la parte del país que les

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

enseñaron sus anfitriones; incluso, algunos de ellos fueron recibidos por las más altas autoridades del país.

Como producto de estos contactos se realizó la Exposición Económica y Comercial de la República Popular China en México el 7 de diciembre de 1963, lo cual provocó la consecuente protesta del gobierno de Taiwán. Paralelamente, se llevaron a cabo pequeñas transacciones comerciales entre las que destaca la exportación de algodón de México a China, y algunos empresarios llevaron a cabo negocios con Beijing. Estas actividades eran cercanamente monitoreadas por el gobierno de Estados Unidos, que en algunas ocasiones llegó a protestar por esos pocos contactos entre México y China.

En esos años, el lenguaje de las publicaciones oficiales de Beijing era decididamente antiimperialista y expresaba una convocatoria permanente a los pueblos de los países de Asia, África y América Latina a rebelarse contra el imperialismo y sus aliados locales en cada país. Algunos grupos que se escindieron del Partido Comunista Mexicano prosoviético se declararon maoístas. En ocasiones, funcionarios de la policía del gobierno mexicano llegaron a confiscar varias de estas publicaciones y a declarar que algunos grupos de izquierda que detenían contaban con el apoyo del gobierno chino.[3] No obstante, hasta ahora es muy difícil comprobar que el gobierno chino haya estado verdaderamente involucrado en actividades subversivas en México. Mientras China mostraba un encendido discurso antiimperialista en sus publicaciones, el interés fundamental de su gobierno era el reconocimiento diplomático de los gobierno del mundo.

Para finales de la década de 1960, China estaba en una gran crisis política; las movilizaciones de masas de la revolución cultural (1966-1969) y la enconada lucha por el poder habían dejado al Partido Comunista debilitado. El enorme crecimiento de la población no estaba aparejado con un consecuente crecimiento económico, el rezago tecnológico preocupaba a muchos líderes y la confrontación con la Unión Soviética y la creciente presencia de Estados Unidos en Vietnam colocaban al país en una situación vulnerable. En su percepción de esta situación, mediante la llamada teoría de los tres mundos, la contradicción era con las dos grandes potencias que ocupaban el primer mundo, entre las cuales, China percibía a la Unión Soviética como contradicción principal, por su enorme frontera y por su

[3] El procurador Julio Sánchez Vargas anunció en julio de 1967 el desmantelamiento de un grupo alegando que pretendía derrocar al gobierno con el financiamiento de China. Véase *Rome News Tribune*, 1967.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

capacidad de penetración ideológica. De allí que, apenas terminadas las movilizaciones de masas de la revolución cultural en 1969 y con los líderes radicales en el poder enviando un enconado discurso de confrontación desde los medios de comunicación, el gobierno de Mao Zedong y Zhou Enlai inició el acercamiento con Estados Unidos y las negociaciones para su reingreso a la ONU.

El acercamiento entre China y Estados Unidos y la readmisión del primero en la ONU y en su Consejo de Seguridad, en octubre de 1971, fueron el preludio y la anuencia para que México cambiara su reconocimiento oficial de Taipei a Beijing el 14 de febrero de 1972. Esta circunstancia coincidió con un cambio importante en la política exterior de México bajo el gobierno de Luis Echeverría (1970-1976). Ese sexenio fue un momento complicado para México; el crecimiento económico se vio afectado, entre otros factores, por la carencia de capitales para la inversión,[4] hubo una gran presión por el empleo y los servicios dado el enorme crecimiento de la población y se suscitaron algunas fricciones con Estados Unidos por tarifas aduaneras a productos mexicanos y, como resultado del descontento social y la ausencia de canales legales de expresión política, algunos grupos de izquierda recurrieron a la guerrilla. El nuevo Presidente optó por la búsqueda de apoyos políticos internos entre intelectuales y liberales inconformes por la represión estudiantil en 1968, cuando él mismo era secretario de Gobernación. Todos esos factores y la propia personalidad del Presidente le imprimieron al discurso político y a la política exterior un fuerte acento en el nacionalismo y, en el exterior, la búsqueda de relaciones y alianzas con países lesionados en su soberanía, presentados como víctimas de potencias hegemónicas.

Los textos oficiales sobre la política exterior estuvieron salpicados de conceptos, hoy extintos del lenguaje político y académico, como *soberanía nacional*, *hegemonía de las potencias*, *autodeterminación*, *tercer mundo*, *nuevo orden económico internacional*. Mientras reprimía a la activa guerrilla desatada en varias partes de la República, el presidente Echeverría cooptó con cargos a muchos intelectuales nacionales que se ubicaban en la izquierda y se nutrió de las élites académicas de izquierda sudamericanas que buscaron asilo ante la represión de las dictaduras de sus países. Con su ayuda, se elaboró un discurso que buscaba construir una identidad para el país, o

[4] Las complejidades de la situación económica para 1970 son explicadas por muchos autores, entre otros, Solís, 1981; Cárdenas, 1996: cap. V.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

una "personalidad", en lenguaje del Presidente. Se rastreaban en la historia las raíces de esa identidad que acentuaba el pasado de intervención extranjera, el impulso por la independencia nacional, la lucha por la libertad y la justicia, etc. Este lenguaje nacionalista y tercermundista coincidía con el del gobierno de China.

Echeverría, en sus discursos, le daba prioridad a los asuntos políticos, en este caso a la identidad, por encima del desarrollo económico; en 1971 afirmaba: "No nos ocultamos las dificultades que derivan de los muy diferentes estadios de nuestros respectivos países; pero, como en el pasado, aspiramos a preservar nuestra soberanía política y acrecentar nuestra personalidad cultural, por encima de cualquier logro o progreso material" (Echeverría, 2006).[5]

En la práctica, México se abocó a un acercamiento con los países socialistas y con América Latina, estableció relaciones con casi todos los países del mundo, recibió exiliados de las dictaduras latinoamericanas y fue muy activo en el ámbito internacional, en busca de un papel protagónico en foros multilaterales sobre la paz, el desarme y el establecimiento de un nuevo orden económico internacional. México asumió en 1974 la presidencia del grupo de los 77, que intentaba presionar por un orden económico más justo, apoyó la proposición en la ONU de la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados y fue miembro fundador del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) en 1975.

México envió a uno de sus diplomáticos más jóvenes y capaces a establecer la embajada en Beijing.[6] Su activa gestión e interés en el estudio de los asuntos de China le demostró a ese país la importancia que el gobierno mexicano le confería a estas relaciones. Ambos países coincidieron en diferentes proyectos de diplomacia multilateral en la ONU y en otras iniciativas.

[5] El Presidente ubicaba al país en el Tercer Mundo, en franca contradicción con los intereses y valores del mundo desarrollado, y en busca de un modelo propio de desarrollo: "La superación del país, como la del ser humano, no tiene únicamente signos económicos, se basa también, y fundamentalmente, en la necesidad de optar por un modelo propio de desarrollo. La imitación irracional envilece y despersonaliza a los pueblos. No queremos competir con las grandes potencias en la insensata carrera de una economía de desperdicio que sólo acarrea el deterioro irreversible del medio ambiente. Rechazamos muchos de los objetivos que son signos de crisis o decadencia de las sociedades opulentas… Lo que pretendemos en nuestra política exterior no es obtener ventajas del modelo económico dominante sino transformarlo" (Echeverría, 1974).

[6] Eugenio Anguiano Roch fue embajador en China entre 1972 y 1976 y entre 1982 y 1987.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Probablemente, uno de los eventos más importantes de este primer momento de la relación bilateral con la República Popular China fue que, después de múltiples y complicadas negociaciones, México logró la adhesión de China al Tratado para la Prohibición de las Armas Nucleares en América Latina (Tratado de Tlatelolco), con el que se creó la primera región del mundo libre de armas nucleares. Durante el viaje del presidente Echeverría a Beijing, en abril de 1973, el gobierno chino le comunicó su decisión de firmar el Protocolo Adicional II del Tratado.

A partir de la apertura de las relaciones diplomáticas comenzó la construcción de un esquema institucional que buscaba fortalecer los vínculos entre ambos países. Fue un comienzo lento pues, más allá de las coincidencias sobre asuntos internacionales, las relaciones no eran muy estrechas. El flujo comercial aumentó, sin llegar a ser significativo, con una balanza comercial notablemente favorable para México. El volumen total del comercio bilateral pasó de 52 millones de dólares en 1973 a 164 millones en 1978. México mantuvo la balanza comercial favorable pero había grandes variaciones en los montos del comercio total (IMF, 1980, 1986 y 1990). Uno de los pasos destacados de México en el plano diplomático fue el establecimiento del Programa Especial para la Enseñanza del Español a Estudiantes de la República Popular China, auspiciado por la Secretaría de Educación Pública y desarrollado por El Colegio de México, entre 1974 y 1987. La impronta dejada en la memoria de la diplomacia china por este excelente inicio no ha sido recuperada hasta el momento.

En la primera parte de los años setenta, China atravesó por un momento políticamente difícil y paralizante que comenzó a despejarse después de la muerte de Mao en 1976. A partir de ese año se vivió una purga contra los líderes maoístas radicales y se inició la consolidación en el poder de un grupo que proponía una profunda reforma en la economía como salida a los grandes problemas del país, la cual se anunció a finales de 1978. Durante los 14 años siguientes, el país llevó a cabo transformaciones muy profundas en su economía, todavía con un grupo de líderes en el poder que mostraba reticencia hacia ellas y con la presión de algunos sectores sociales que buscaban cambios políticos. Las reformas se hicieron de manera gradual e implicaban la aceptación de inversiones extranjeras, la apertura del mercado, el desmantelamiento de las comunas y las unidades cooperativas en el campo y el adelgazamiento de la participación y la dirección estatal en la economía. Las expectativas políticas, la inflación y la lentitud de los cambios institucionales condujeron a los movimientos estudiantiles y ciudada-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

nos y la consecuente represión de Tiananmen, en 1989, que a su vez suscitó una respuesta de censura, desconfianza y descenso de relaciones por parte de Europa, Estados Unidos y los organismos financieros internacionales. China volcó entonces sus esfuerzos diplomáticos a fortalecer sus relaciones con otras regiones. De esa manera, se llevó a cabo el primer viaje de un presidente chino a América Latina. El presidente para ese momento, Yang Shangkun, parte del ala dura del gobierno, fue recibido en México en mayo de 1990 por el presidente Carlos Salinas.[7]

El decenio de 1980 fue particularmente difícil para México, que se inició con el descenso de los ingresos petroleros y la crisis de la deuda externa. El gobierno decidió hacer cambios importantes y apostar por la búsqueda de nuevas maneras de relacionarse económicamente con el exterior. Se tomó la decisión de convertir el país en un exportador de manufacturas y, en agosto de 1986, México suscribió el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Se llevaron a cabo una serie de medidas tendientes a bajar al máximo la participación estatal en la economía y se construyó un marco institucional con leyes y tratados de libre comercio con diferentes países. México volvió a tener una actividad muy intensa en la arena internacional y Asia fue parte de esa actividad. No obstante, en la práctica, no consideró las consecuencias globales de las transformaciones que ocurrían en China, a pesar de las diversas alertas en ese sentido desde el ámbito académico.

Para inicios de la década de 1990, superada la Guerra Fría, ambos países ya estaban decididamente embarcados en reformas económicas, en esencia muy parecidas. Estos países se hicieron muy activos en la arena internacional. Coincidían en sus fines de insertarse en el mercado mundial como exportadores de manufacturas y como centros de atracción de inversión extranjera, lo que los colocaba en franca competencia. Las ventajas de México sobre China eran obvias: cercanía y afinidades con Estados Unidos y Europa, existencia de un empresariado consolidado, mejores índices de educación, mayores ingresos per cápita, mayor difusión del idioma inglés, mayor experiencia en contactos con el exterior, mayor desarrollo institucional, particularmente en finanzas, membresía en el GATT, etc. En México, la apertura del mercado, las privatizaciones y las reformas en el sistema financiero fueron muy rápidas, mientras que en China ese mismo proceso ha sido gradual. A partir de 1992, China decidió dar un enorme impulso a las

[7] Para mayor información sobre este complicado periodo de la historia política de China, véase Cornejo, 2001: 65-103. Para el caso de México véase Cárdenas, 1996: cap. v.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

reformas económicas y emprender una nueva ola de reformas institucionales que permitieran la recuperación de la credibilidad del capital internacional, perdida por la represión en Tiananmen. El capital internacional respondió con una ola de inversiones masivas y el producto interno bruto de ese país comenzó a crecer a tasas superiores a 10%.[8] Después de arduas negociaciones, China finalmente ingresó a la OMC en 2001.

En México, el discurso presidencial cambió de manera importante y se inició una transformación en la definición del nacionalismo que dejó de expresarse mediante las contradicciones con las potencias. El presidente Salinas decía en su cuarto informe de gobierno el 1 de noviembre de 1992: "Nuestro nacionalismo se expresa hoy a favor de la interrelación económica de naciones soberanas, en el respeto a la libertad de creencias, en la necesidad de dar más participación a la sociedad civil, en la reafirmación del compromiso de revertir la pobreza en las colonias populares y la injusticia en el campo" (Salinas de Gortari, 1992). Estos principios, con muy pocas diferencias, siguen vigentes en 2010 en la política exterior de México. La percepción de la élite política cambió y el país en su conjunto se desdibujó y surgió como prioritaria la relación entre economías. Con la llegada del Partido Acción Nacional (PAN) al poder a finales del año 2000 se colocó en el discurso de la política exterior el tema de los derechos humanos y se le imprimió al lenguaje político un estilo despojado de convencionalismos diplomáticos (Holzner, 2007: 87-122; Calva, 2007).

Ambos países coincidieron en considerar a Estados Unidos su prioridad fundamental como fuente de capitales, tecnología y mercado para sus productos. Sin embargo, a diferencia de México que concentró prácticamente toda su atención en su vecino del norte, China puso además una gran atención en la diversificación de sus mercados y fuentes de abastecimiento, lo cual respondía a que en 1992 ese país se convirtiera en un importador neto de petróleo y, progresivamente, en el mayor consumidor de cobre del mundo y un gran consumidor de hierro y de otras materias primas (Eisenman, Heginbotham y Mitchell, 2007). Uno de los resultados de su activa política exterior ha sido el establecimiento de un acuerdo comercial con los 10 países de la ANSEA, que entró en vigencia en enero de 2010, lo cual tendrá consecuencias en cualquier intento de México por vincularse con esa región.

[8] Éste es un proceso bien conocido, véanse, entre otros, Sachs y Thye, 1997; Baizhu y Feng, 2000.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

El interés económico y político de China por América Latina se expresó desde principios de la década de 1990. En 1991, Beijing se convirtió en observador del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y desde 1993 reiteró continuamente su petición de convertirse en accionista del banco, lo cual fue finalmente aprobado en octubre de 2008, en medio de la crisis financiera. En la reunión de Medellín, Colombia, de marzo de 2009, hizo su debut como miembro donante de 350 millones de dólares.[9]

En 1990, China estableció el diálogo político con el Grupo de Río. En junio de 1994 se convirtió en el primer país asiático en ser observador de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y en mayo de 1997 fue admitido en el Banco de Desarrollo del Caribe. En 1994, el Banco de China estableció su primera sucursal en Panamá, país con el que hasta la fecha no sostiene relaciones diplomáticas. Además, China ha establecido mecanismos de diálogo con el Mercosur, con la comunidad andina y con el mercado común del Caribe, y a partir de 2004 se convirtió en observador permanente en la Organización de los Estados Americanos (OEA) y en el Parlamento Latinoamericano (Cornejo, 2005).

Tanto en su política interna como externa, China se caracteriza, como la mayoría de los países desarrollados, por una concepción de largo plazo. En 1996, el Ministerio de Comercio y Cooperación Económica con el Exterior de China, renombrado en 2003 Ministerio de Comercio, anunció que buscaba lanzar una campaña hacia América Latina, argumentando que necesitaba de los recursos minerales, forestales, agropecuarios y pesqueros de la región. Wang Zhiquan, en ese momento director para América Latina del citado ministerio, declaró en mayo de 1996: "Si invertimos nuestros fondos y tecnologías en proyectos de explotación de recursos en ese continente, podrá incrementarse nuestra importación de recursos y la exportación de productos" (Zhou Xi, 1996: 10). Con muy escasas relaciones económicas para entonces, las prioridades sobre su política en la región ya estaban plenamente establecidas y muchas de ellas se han cumplido para 2010.

[9] Cerca de 25 millones se destinarán al Fondo de Operaciones Especiales del BID, el cual provee préstamos blandos a Bolivia, Guyana, Haití, Honduras y Nicaragua; 75 millones de dólares irán a diversos fideicomisos del BID para fortalecer la capacidad institucional de los gobiernos y municipios, así como a instituciones del sector privado; 75 millones de dólares formarán parte de un fondo de inversión que será administrado por la Corporación Interamericana de Inversiones (CII), que apoya a las pequeñas y mediana empresa; además, otros 75 millones de dólares serán administrados por el Fondo Multilateral de Inversiones (Fomin), que se especializa en microempresas.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

La relación con China mereció una mención en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, del presidente Ernesto Zedillo, por sobre el resto de la región. En la enumeración de "los nuevos vínculos de la política interior y exterior", el párrafo dedicado al Pacífico asiático finaliza diciendo: "Asimismo, buscaremos establecer vínculos más estrechos con la República Popular China, con el fin de multiplicar las oportunidades de intercambio comercial con esa nación" (PND 1995-2000, 1995: 14). La visita de Estado del Presidente mexicano a China se realizó en noviembre de 1996, dentro del primer año de gobierno, en tanto que los presidentes anteriores lo habían hecho en el último año de su mandato. Durante la visita, Zedillo destacó que el porcentaje de coincidencias en la votación de México y China en la ONU era superior a 90. El gobierno chino mostró su agradecimiento al Presidente mexicano por su apoyo en diversos foros internacionales a la política de una sola China y por su posición en relación con el Tíbet, la no interferencia en asuntos internos con el pretexto de la protección de los derechos humanos y por el apoyo al ingreso de China a la Organización Mundial de Comercio (OMC), que aún estaba en discusión. Paralelamente a este lenguaje diplomático de respeto mutuo, los funcionarios de las secretarías encargadas de las relaciones económicas del gobierno de Zedillo estaban conscientes de que China era un competidor importante de la economía nacional en dos áreas fundamentales: la inversión extranjera y los principales mercados del mundo (De la Calle, 2000). La visita del presidente Zedillo fue aprovechada por China para conseguir su apoyo a fin de participar como observador en la Asociación de Estados del Caribe y en el Parlamento Latinoamericano (Parlatino).

En respuesta a la invitación de Zedillo, el presidente Jiang Zemin realizó una visita de Estado a México del 29 de noviembre al 3 de diciembre de 1997. Durante esta visita los mandatarios hicieron explícito que una de las razones por las cuales buscaban profundizar la relación bilateral era lo que cada país podía hacer por el otro en términos de vínculos regionales. Ambos se ofrecían como puentes para propiciar las relaciones del otro en sus regiones. El gobierno de México expresó su voluntad de coadyuvar al fortalecimiento y ampliación de la presencia de China en Centroamérica y América del Sur. Hay una gran diferencia en los resultados de estas formulaciones políticas: mientras que China ha logrado un acercamiento económico y diplomático cada vez mayor con América Latina, México tiene una presencia muy escasa en Asia. En ese momento, el interés de China en Cen-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

troamérica, región donde un buen número de países sostiene relaciones con Taiwán, era un factor importante en su relación con México; actualmente, su interés fundamental son las materias primas de la región y su mercado (Garza y Chacón, 2002).

Por iniciativa del Senado mexicano se constituyó el grupo parlamentario de amistad México-China, el 30 de junio de 1995, cuyos objetivos eran el mantenimiento de una comunicación permanente mediante visitas parlamentarias, la organización de seminarios y el intercambio de publicaciones en materia legislativa y otros campos de interés mutuo. A la administración del presidente Zedillo le correspondió también participar en la primera reunión del Mecanismo de Consultas Políticas México-China en Beijing, en octubre de 1996. La firma del acuerdo para el establecimiento de este mecanismo de consultas bilaterales ya se había verificado el 17 de diciembre de 1993, entre los ministerios de Relaciones Exteriores de ambos países.

En resumen, en el lapso que va desde la apertura de relaciones diplomáticas con la República Popular China hasta el año 2000 resaltan dos rasgos fundamentales: 1] un paulatino acercamiento entre ambos países, con ausencia de conflictos diplomáticos, y 2] un interés más marcado de China en la relación con México. Esto último se puede explicar, en un principio, por las coincidencias importantes en intereses globales y por estar en Centroamérica el mayor número de países que regionalmente aún no reconocen a Beijing. A partir de la década de 1990, el interés de China se explica por los grandes recursos naturales en la región, por la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte que acrecentó las ventajas de México en el mayor mercado del mundo y por el incremento del flujo comercial bilateral que a mediados de la citada década comenzó a tener un gran aumento y una creciente balanza favorable para China. Los intercambios de visitas del más alto nivel han sido frecuentes. Todos los presidentes de México viajaron a China y se entrevistaron con el presidente de ese país en reuniones de varios foros multilaterales. Visitaron México los presidentes Yang Shankun y Jiang Zemin y se crearon mecanismos de consulta y un respetable y amplio esquema institucional para enmarcar las relaciones. A partir de sus reformas económicas ambos países se colocaron como abiertos competidores en la economía internacional. En este ámbito, los elementos de conflicto entre las dos economías surgieron pronto; en 1994, México fue el primer país en América Latina en imponer a China medidas antidumping.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

CHINA Y MÉXICO EN EL SIGLO XXI

Especificar las relaciones entre México y China en el siglo XXI no está motivado por el cambio de siglo, sino por la coincidencia de dos elementos fundamentales en esas relaciones: el cambio en el partido de gobierno en México, después del largo periodo de monopolio unipartidista, y el ingreso de China a la OMC.

Precisamente, el primer evento importante de las relaciones entre ambos países durante la administración del presidente Vicente Fox (2000-2006) fue la conclusión de las arduas negociaciones bilaterales sobre el acceso de China a la OMC. México fue el último país de esa organización en lograr el acuerdo bilateral correspondiente con China, el cual fue firmado en septiembre de 2001. Estas negociaciones se enmarcaron en un protocolo especial de adhesión de la República Popular China a la OMC que se acordó en Ginebra, y en el cual se definieron, entre otros, asuntos concernientes a la metodología de cálculo de antidumping para los productos chinos, el control de precios para algunos productos objeto del comercio internacional y el comercio de productos chinos comercializados por el Estado. México buscaba importantes reducciones de aranceles en productos del mar, frutas y legumbres, azúcar, jugo de naranja, café, cerveza, tequila y otros licores, cemento, tabaco, productos químicos y farmacéuticos, caucho, vidrio, hierro y acero, productos electrónicos y eléctricos, automóviles, camiones y autopartes, entre otros, con el objeto de tener una presencia mayor en el mercado chino. Para China era importante lograr el levantamiento de las cuotas compensatorias impuestas por México a muchos de sus productos en 1994 como resultado de una investigación sobre dumping. Sin embargo, según el acuerdo logrado en 2001, estas cuotas debían mantenerse hasta 2008.

Consecuente con los cambios políticos internos y con la búsqueda de diferenciación, por lo menos en el plano discursivo, con el partido del gobierno anterior, el gobierno de México definió los nuevos objetivos estratégicos de su política exterior en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006, con base en cinco objetivos estratégicos: primero, promover y fortalecer la democracia y los derechos humanos como bases fundamentales del nuevo sistema internacional; segundo, fortalecer la capacidad del país para proteger y defender los derechos de todos los mexicanos en el extranjero; tercero, intensificar la participación e influencia de México en los foros multilaterales; cuarto, utilizar los esquemas de concertación re-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

gional para equilibrar la agenda de la política exterior mexicana, al crear nuevos ejes de acción política, y quinto, apuntalar y encabezar los esfuerzos de promoción económica, comercial, cultural y de la imagen de México en aras de un desarrollo nacional sustentable y de largo aliento (Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, 2001).

Para China, la principal meta de su política exterior era y aún es propiciar un ambiente internacional pacífico, favorable para el intercambio y el desarrollo económico. Asimismo, su necesidad de ocupar un espacio acorde con su autorrepresentación de gran país, con larga historia y merecedor de estar en el primer lugar entre los países desarrollados, le conduce a pugnar por lo que llama un orden internacional justo, por un orden internacional diferente, por la multipolaridad y la ruptura de la hegemonía unilateral que ha caracterizado al mundo después de la Guerra Fría (*People's Daily*, 2001). Este último aspecto distancia definitivamente los discursos políticos en materia internacional de los gobiernos de China y México. China se presenta como un defensor de la paz mundial y de un orden internacional justo, equitativo y multilateral, a la vez que persigue una influencia internacional cada vez mayor. China ha reforzado su posición regional y global con su papel en la solución a la crisis de Corea del Norte, ha tenido una decidida postura de combate al terrorismo, tiene un acercamiento a las posiciones de la Unión Europea sobre el Medio Oriente, ha tomado medidas para reforzar sus relaciones con sus vecinos de Asia Central, ha logrado acuerdos fronterizos con Rusia, con India y con los países del sudeste de Asia, tiene un claro acercamiento económico y diplomático con América Latina y África y, además, ha hecho intentos por establecer alternativas en las relaciones mundiales de poder, mediante la formación de grupos como los BRIC, desde donde responde a muchos de los intentos impositivos de Estados Unidos (*People's Daily*, 2009; Batson, 2009; *China Daily*, 2009).

Paralelamente, China ha tomado algunas medidas que considera que contribuyen a la justicia en el orden internacional, traducidas en ayuda económica y en tratamiento preferencial a países más pobres, lo cual también deja ver la búsqueda de un papel de liderazgo en la transformación del orden internacional.[10] El tamaño que ha logrado su economía, su comercio

[10] A mediados de septiembre de 2005, el presidente Hu Jintao en su alocución "Promover el desarrollo universal para lograr la prosperidad común" en el encuentro de alto nivel sobre Financiamiento del Desarrollo, en la cumbre por el 60 aniversario de la ONU, comunicó la decisión de su país de establecer una tarifa cero para ciertos productos de los 39 países menos desarrollados que tienen relaciones con China. Asimismo

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

exterior y sus reservas, así como su acción diplomática han conducido a que China sea percibida por la comunidad internacional como una potencia en ascenso a la que los países más poderosos del mundo, aunque deslegitiman su sistema político, le dan una gran prioridad en sus relaciones con el exterior y donde muchos países del mundo proyectan la solución de sus problemas internos (Hoge, 2004).

La relación entre las grandes líneas de la política exterior mexicana y las acciones concretas durante la primera década del siglo XXI no han sido muy claras. En su política exterior hacia China se puede constatar un fuerte acento en la relación económica, una confusión en torno a la definición del interés nacional en cuanto a esta relación y a las prioridades del país en su política exterior, y una ausencia de respuestas coherentes desde los poderes del Estado y los sectores llamados a ser protagónicos en la relación. Siguiendo la inercia de los dos últimos sexenios del gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI), el gobierno del PAN expresa interés en la búsqueda de inversiones del exterior, la ampliación de los mercados y el aumento de las exportaciones, lo cual se ha materializado en la firma de acuerdos de libre comercio con diversos países del mundo. Sin embargo, en las nuevas circunstancias, con un adelgazamiento cada vez mayor del Estado, esas políticas requieren del concurso de los nuevos grandes actores: las empresas y los empresarios, los cuales parece que no consideran el exterior en toda su extensión, sino que su percepción ha estado determinada por la inercia de la relación económica con Estados Unidos, sin arriesgarse con otros socios ni considerar la inevitabilidad de que surjan otros competidores en el mercado norteamericano. Ello fue patente en la reacción de sorpresa que tuvo la opinión pública cuando, en 2003, China desplazó a México como el segundo abastecedor de las importaciones de Estados Unidos y se convirtió, además, en el segundo socio comercial de México. Debido a esta falta de previsión, se agravó la crisis del sector manufacturero nacional ante la competencia de China sin que las reacciones de la élite política y económica hayan pasado de los ataques verbales que culpan a China de la situación.

Durante el año 2001, el presidente Vicente Fox visitó China en dos ocasiones, la primera fue una visita de Estado, en junio, y la segunda, en

---

aumentó su programa de ayuda a los países pobres altamente endeudados y países menos desarrollados, gran parte de estos programas de ayuda han beneficiado a África y países del sudeste de Asia. Xinhua, 15 de septiembre de 2005.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

octubre, fue para asistir a la reunión de APEC en Shanghai. Las desavenencias entre altos funcionarios en el gobierno fueron frecuentes y ello impidió el logro de consensos aun dentro del gabinete del Presidente en asuntos importantes de la política exterior. Los presidentes de ambos países se encontraron de nuevo en las reuniones de APEC en los años subsiguientes. En aras de las buenas relaciones, pero actuando en contra del primer eje que teóricamente articulaba su política exterior según el PND, el gobierno del presidente Fox, en abril de 2004, no votó en la ONU contra los intereses del gobierno chino en lo referente a derechos humanos, lo cual sí hizo en el caso de Cuba, esgrimiendo la importancia de los derechos humanos como uno de los pilares de la política exterior.

Como resultado de iniciativas previas, el 16 de agosto de 2004, durante la visita del secretario de Relaciones Exteriores, Luis Ernesto Derbez, a Beijing, se firmó un memorando de entendimiento mediante el cual se estableció la Comisión Bilateral Permanente México-China.[11] Este mecanismo se estructura con base en comisiones mixtas en materia económico-comercial, educativo-cultural y técnico-científica, así como en un mecanismo de consultas políticas. En esa misma ocasión se firmó el acuerdo de aviación civil, según el cual cada país puede designar dos aerolíneas para realizar vuelos directos sin límite de número de vuelos, y dos cartas de intenciones. En septiembre de 2004, como parte de la Comisión Bilateral, se estableció el Grupo Bilateral de Alto Nivel en materia de comercio e inversión que tuvo su primera reunión en enero de 2005. En la visita realizada por el vicepresidente de China, Zeng Qinghong, entre el 23 y 24 de enero de 2005, se firmaron siete documentos para apoyar el marco institucional de la relación y un memorando de entendimiento para la facilitación de viajes en grupo de turistas chinos a México. En septiembre de 2005, el presidente Hu Jintao realizó una visita de Estado a México durante la cual, con gran propaganda, se firmaron algunos otros documentos.

El 22 de febrero de 2006, la subsecretaria de Relaciones Exteriores de México, Lourdes Aranda, inauguró el Consulado de Carrera de México en Guangzhou, capital de la provincia de Guangdong, que tiene además jurisdicción sobre la provincia de Hainan y la región autónoma de Guangxi. El

[11] La delegación mexicana estuvo compuesta por 80 funcionarios y empresarios, incluidos seis secretarios de Estado (los secretarios de Relaciones Exteriores; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Comunicaciones y Transportes; Desarrollo Social; Economía, y Turismo; la presidenta del Conaculta y el director general del Conacyt) y más de 30 de empresarios (Cevallos, 2004).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

establecimiento de este consulado en una de las regiones comerciales más importantes de China, además del ya existente en Shanghai, fue definitivamente un paso importante de apoyo institucional a la relación comercial entre ambos países. El 18 y 19 de mayo de 2006 se llevó a cabo en la ciudad de México la segunda reunión de la Comisión Binacional Permanente México-China. Los resultados de esta reunión se plasmaron en el Programa de Acción Conjunta 2006-2010 firmado por los cancilleres Derbez y Li Zhaoxing en la sesión de clausura. En el marco de la reunión se suscribieron cuatro documentos.[12]

La relación económica ha sido cada vez más estrecha con un significativo crecimiento de las exportaciones chinas a México. La medición del intercambio real es muy difícil debido a la disparidad en los criterios de

Cuadro 16.1. Balanza comercial de México con China
(miles de dólares)

Año	*Exportaciones*	*Importaciones*	*Comercio total*	*Balanza comercial*
1990	8 990	15 842	24 832	–6 852
1991	62 640	142 375	205 015	–79 735
1992	20 638	430 165	450 803	–409 527
1993	44 782	386 449	431 231	–341 667
1994	42 167	499 659	541 826	–457 492
1995	215 767	520 587	736 354	–304 820
1996	203 490	759 710	963 200	–556 220
1997	142 075	1 247 382	1 389 457	–1 105 307
1998	192 306	1 616 501	1 808 807	–1 424 195
1999	174 212	1 921 062	2 095 274	–1 746 850
2000	310 433	2 879 625	3 190 058	–2 569 192
2001	384 861	4 027 259	4 412 120	–3 642 398
2002	653 918	6 274 387	6 928 305	–5 620 469
2003	974 374	9 400 596	10 374 970	–8 426 222
2004	986 311	14 373 847	15 360 158	–13 387 536
2005	1 135 551	17 696 345	18 831 896	–16 560 794
2006	1 688 112	24 437 519	26 125 631	–22 749 407
2007	1 895 900	29 791 947	31 687 847	–27 896 047
2008	2 046 946	34 754 489	36 801 435	–32 707 543

Fuente: Secretaría de Economía, 2006.

[12] Secretaría de Relaciones Exteriores, comunicado de prensa núm. 105, 19 de mayo de 2006

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 16.2. Las diez fuentes más importantes de excedente comercial para China
(unidad: 100 millones de dólares)

Lugar	*País (región)*	*Enero- octubre 2008*	*Mismo periodo en 2007*	*Aumento (porcentaje)*
1	Hong Kong	1 498.3	1 378.5	8.7
2	Estados Unidos	1 442.0	1 340.6	7.6
3	Holanda	338.7	289.0	17.2
4	Reino Unido	220.6	195.5	12.8
5	Emiratos Árabes Unidos	154.9	114.4	35.4
6	España	130.6	97.7	33.6
7	Italia	125.5	93.1	34.8
8	Singapur	96.7	96.9	–0.2
9	Vietnam	91.4	65.1	40.4
10	México	86.5	69.2	25.1

Nota: el excedente comercial con la Unión Europea fue de 134 020 millones de dólares, un aumento de 23.2% respecto al año anterior.
Fuente: Mofcom, 2009.

medición, al comercio a través de Hong Kong y otros intermediarios y al comercio ilegal. Las cifras que tomamos como referencia son sólo un indicativo de su estado.

El aumento de este flujo de mercancías colocó a China como el segundo socio comercial de México, aunque con una abismal distancia con el primero, Estados Unidos. Éste es un hecho muy importante para México pero, por la disparidad de tamaños, el país sólo aparece en las estadísticas relevantes de China como una de las más importantes fuentes de superávit comercial. Como se puede observar, los números brutos no coinciden, por lo que estas cifras también son sólo indicativas para el estudio de la estructura de la relación.

Además, México ha visto una tendencia al desplazo de sus exportaciones a Estados Unidos por mercancías chinas. En la maquila, uno de los sectores exportadores manufactureros más importantes de México, se experimentó una disminución de 730 establecimientos y de 229 127 empleos entre 2000 y 2003. De las maquilas que en esos años salieron de México, 35% lo hicieron a China y 10% a países de América Central y el Caribe (INEGI, 2009). Industrias tradicionales mexicanas como la del calzado y textiles no han resistido la competencia de los productos chinos, algunos de los cuales, por ineficiencia y corrupción, entran de manera legal e ilegal al

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

país,[13] por lo que desde mediados de la década de 1990, estos sectores han experimentado una ola de quiebras que se ha agudizado a partir de 2001. Esta situación se he reflejado tanto en el empleo general en México como en la exportación.

LAS PERCEPCIONES MUTUAS

En el caso de China, actualmente su gobierno muestra interés por México en consideración de sus recursos del subsuelo en el largo plazo, su cercanía con Estados Unidos y su mercado de bienes de consumo. Por lo tanto, lo que se trasluce de su percepción es una intención de acercar las relaciones y un reclamo por las cuotas compensatorias impuestas en 1994, que han estado en proceso gradual de renegociación. Dado que el país tiene un bajo perfil en las relaciones diplomáticas y económicas para China, a que la prensa está controlada por el Estado y a la sobriedad de los funcionarios chinos, no son frecuentes en los medios de comunicación expresiones divergentes que se salgan de lo antes dicho y que vayan más allá de la buena voluntad diplomática, del reclamo por la suspensión de las medidas antidumping que todavía gravan gran cantidad de bienes chinos y del interés de la economía china por el mercado, los bienes primarios y la condición de puente para fabricar en México bienes para la exportación a Estados Unidos.

ProMéxico solicitó a la empresa InterChina Consulting Group un estudio para conocer la percepción sobre la imagen de México en China, como parte de una investigación de mercado para la participación de México en la Expo Shanghai en 2010 (ProMéxico, 2010). El estudio se realizó mediante la aplicación de encuestas en las ciudades de Beijing y Shanghai y en ciudades de las provincias de Guangdong, Zhejiang, Jiangsu, Shandong, Hebei y Gansu a líderes empresariales y de opinión, funcionarios, académicos y consumidores. Se indagó la percepción general que se tenía sobre México en los ámbitos de negocios como destino para inversiones y el turismo y en lo económico y cultural. En total se realizaron 81 entrevistas. La muestra se basó principalmente en la relevancia y representatividad, más que en el tamaño. El resultado de esta encuesta, en términos de la percepción general sobre el país, es que 38% de los encuestados se mostró sin

[13] Algunos empresarios calculan en 50% el consumo de productos de contrabando en vestido y calzado. Como es natural, no hay cifras definitivas al respecto.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

impresión específica y 62% dijo tener alguna impresión. Las principales impresiones están relacionadas con cultura (futbol, pirámides, telenovelas, sombrero de palma, etc.), marcas o productos tradicionales (cerveza Corona, nopal, chile, tequila). La encuesta arrojó que existe poca información sobre temas como economía, política y finanzas. En resumen, 38% de los entrevistados no conoce México, el público en general tampoco, ya que incluso lo confunden con Moscú debido al lejano parecido de la pronunciación de los nombres en chino; existe muy poca información sobre México disponible y para los consumidores chinos México no está relacionado con "calidad ni seriedad" (ProMéxico, 2009).

Asimismo, este estudio encontró un total de 990 noticias de diferentes temas sobre México en 30 distintos medios en China (periódicos, televisión, radio, internet, revistas) en el año 2008. De ellas, 28% tenía relación con crimen, drogas, accidentes y desastres naturales; 18% con economía; 16% con cultura, y el resto pertenece al rubro indeterminado de otros. En la información disponible sobre este estudio no hay referencia a los juicios de valor o las opiniones expresadas en los temas descritos, sólo a su existencia.

El caso de México es diferente. Por una parte existe una prensa formalmente independiente del Estado que refleja posiciones de diversos ámbitos, particularmente empresariales y políticos y, por otra parte, los sectores productivos han sido seriamente afectados por la competencia de bienes chinos, tanto en sus exportaciones a Estados Unidos como en el mercado nacional. Todo ello en el marco de gobiernos que desde que abrieron el país al mercado no han deseado responder con políticas eficaces y de largo plazo a la competencia comercial externa y de un empresariado que no desea aventurarse en mercados diferentes a los que históricamente ha tenido. Como puede constatarse en la prensa mexicana de los últimos años,[14] el extraordinario desarrollo económico de China y las consecuencias en términos de posicionamiento en el mercado de Estados Unidos y de aumento significativo de sus exportaciones a México ha sido informado con frecuencia, con información de escasa calidad. En esa información predomina la percepción de amenaza, expresada por sectores del gobierno, empresariales y líderes de opinión mexicanos. La ausencia de estrategias para enfrentar la competencia es justificada por medio de la construcción de un ima-

[14] Pueden verse *El Universal* y *Reforma*, como diarios representativos. Para este texto me basé también en los diarios *Milenio Diario*, *El Financiero*, *El Economista* y *La Jornada*.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ginario negativo sobre China que culpabiliza a ese país del desempleo y en general del fracaso social de la política económica en México.

Por ejemplo, el secretario de Economía, en 2003, expresó lo siguiente: "México es un país democrático, donde hay respeto a los derechos humanos, libertad de prensa, alternancia en el poder, políticas de largo plazo y un sistema bancario eficiente. Con todo respeto a China, éste no es un país democrático, no respeta los derechos humanos y no cuenta con instituciones políticas y financieras sólidas… la actual administración china promueve negocios, pero la próxima quién sabe" (Franco, 2003). Estas declaraciones provocaron reacciones de protesta de la Embajada china y en los partidos de oposición en el Congreso mexicano; el secretario, a manera de disculpa, se justificó diciendo que esas opiniones se las había oído a empresarios mexicanos (Teherán y Jiménez, 2003).

Meses después, el Presidente de la República, con el propósito de justificar el rezago del país frente a China, expresó que en ese país se trabaja "con salarios de 300 a 600 pesos al mes y sin prestaciones". Poco antes, el presidente de la Asociación de Industriales de Vallejo, Antonio Muñiz Trincado, había acentuado la comparación de la situación laboral en China y México para explicarse las diferencias en la competitividad y se quejó de las "importaciones ilegales" y dijo que los trabajadores chinos "no tienen seguro social, ni Infonavit,[15] no tienen aguinaldo, no tienen un montón de prestaciones que aquí en este país, por fortuna, las tenemos". Estas declaraciones fueron hechas horas antes de que el Presidente de México recibiera al embajador chino, Ren Jingyu, en Los Pinos (*Milenio Diario*, 2003: 7).

En este marco de formación de opinión pública se suscitaron protestas frente a la Embajada china por la pérdida de empleos en el sector textil y zapatero, y el 5 de junio de 2004, en la ciudad de Monterrey, 31 ingenieros chinos fueron arrestados durante algunas horas después de que fueran denunciados por los artesanos de un mercado local que pensaron que los ingenieros habían ido a ese lugar a copiar sus productos (EFE, 2004). Previamente, habían sido ampliamente difundidas en la prensa las noticias sobre copias de artesanías mexicanas en China.

A partir del ingreso de China a la OMC a finales de 2001 y del aumento en México de las importaciones desde ese país, la prensa mexicana expresó un gran interés en China y los efectos de su inserción económica inter-

[15] Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

nacional sobre la economía del país. Se hicieron frecuentes los titulares alarmistas en la prensa y crearon una opinión pública desfavorable hacia China. Al respecto, un columnista financiero reconoció: "China es el país villano de moda para los mexicanos. Lo culpamos de quitarnos puestos de trabajo, inversión y competitividad. Es raro el día que los medios no mencionen la gran amenaza económica que representa China para nuestro país" (Serrano, 2006: 27).

Una parte de la opinión pública también expresó un reclamo hacia el gobierno nacional y hacia los empresarios por no tener una respuesta satisfactoria ante el desplazamiento de productos mexicanos por parte de China (Morales, 2004: 55). Héctor Vázquez Tercero, en un comentario a un artículo escrito por Everardo Elizondo (2005: 6A), concluye: "Aquí en México le echamos a China la culpa de todas nuestras desgracias. Le pedimos a su gobierno que nos ayude para que no haya contrabando de productos chinos. Nos intercambiamos visitas de Estado y celebramos y festejamos múltiples convenios. Pero en la práctica, nada efectivo. Nos faltan gobernantes *made in China*" (Vázquez, 2005: 57).

Los estudios de opinión realizados en México sobre la percepción de China y los chinos no son muy específicos pues forman parte de estudios más amplios que buscan la percepción general en la población; pocos indagan en cómo los ciudadanos se pueden sentir directamente afectados por el estado de las relaciones con China y ninguno evalúa la relación hacia la presencia de sus ciudadanos.

En una encuesta de Ipsos-Bimsa, de noviembre de 2005, 35% de los entrevistados respondió que su opinión sobre China era buena o muy buena y 19% que era mala o muy mala; en esta muestra las opiniones negativas fueron expresadas por los entrevistados de menor escolaridad. La misma encuesta reveló que 30% de los encuestados consideraba que las relaciones entre México y China eran buenas o muy buenas, y 20% malas o muy malas. En este caso, el porcentaje de las percepciones negativas coincide para individuos con la más baja y la más alta escolaridad y las percepciones positivas aumentan con la escolaridad. Paradójicamente, 52% de la muestra opinó que China representa una fuerte competencia desleal para las empresas mexicanas, mientras 27% consideró que era un mercado potencial para el desarrollo de las empresas mexicanas. De la misma manera, el aumento de la intensidad de las relaciones entre México y China fue considerado como benéfico para la economía china por 54% de los entrevistados, perjudicial para la economía mexicana por 41% de los entrevistados y perju-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

dicial para "gente como usted" por 30% de los entrevistados. Consecuentemente, 33% opinó que la intensificación de las relaciones incrementaría el desempleo, mientras 28% opinó que lo disminuiría (Cámara de Diputados, 2006).

En una encuesta de Consulta Mitofsky de agosto de 2007, 46.1% de la población consideró que el país del mundo que tiene mayor amistad con México es Estados Unidos. En relación a la opinión positiva sobre los países, en primer lugar está España con 48.6 puntos, en segundo lugar Estados Unidos con 34.5 puntos y en tercer lugar China con 33.6 puntos, seguido de Belice con 23.2 puntos (Consulta Mitofsky, 2007). Otra encuesta realizada por la misma empresa en mayo de 2008 sobre la imagen de 10 países, arrojó que la mejor imagen la tienen Francia y España, con opiniones positivas de 45%, y después de ellos se aprecia a China con 39.3, Estados Unidos con 37.3 y Argentina con 33.5. Los analistas de la encuesta atribuyen la imagen positiva de China a las campañas por la Olimpiada (Campos y Penna, 2008).

Según un estudio de opinión, llevado a cabo por el CIDE en julio de 2006 (CIDE, 2006: 39, 45 y 51), 47% de los encuestados percibía el surgimiento de China como potencia mundial como amenaza grave, esta percepción pasó a ser de 32% en 2008 (González, Martínez y Schiavon, 2008: 49, 64-65), según un estudio de la misma institución, lo que posiblemente también se explica por la propaganda de los juegos olímpicos. En 2006, 39% de la población percibía como negativo que China llegara a ser una economía tan grande como la de Estados Unidos, mientras 33% lo veía como positivo. Esta opinión cambió radicalmente cuando se analizó a los líderes, de los cuales 67% opinó que ese hecho sería positivo. Asimismo, en 2006, los encuestados expresaron una opinión favorable hacia China como país, lo cual es explicado por los analistas de esta encuesta con el argumento de que los sentimientos de los mexicanos hacia diferentes organizaciones internacionales y países son consistentes con su predilección por una política exterior pragmática, esencialmente orientada a la promoción y protección de los intereses económicos y de seguridad vinculados con su propio bienestar y condiciones de vida. Por ello, China, en esta parte de la encuesta, tiene una calificación muy alta, el quinto lugar con 66 puntos, después de Canadá, con 75 puntos, Estados Unidos, con 74, Australia, con 69, y Japón, con 68. En la encuesta de 2008, entre el público en general, China era percibida en el tercer lugar de los rivales de México y en el segundo lugar de las amenazas; cabe destacar que según esa encuesta, Perú era con-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

siderado como el país más amigable de México en toda la población. Entre los líderes, esa encuesta arrojó que China estaba en segundo lugar como amenaza, después de Venezuela y como el rival número uno seguida de Venezuela. Resulta interesante que en ambos sectores de la población, público y líderes, China ocupa el lugar número 11 entre los países amigos y Estados Unidos el lugar número 13. Estas encuestas expresan confusión en torno a la relación con China y otros países, probablemente debido a los diversos énfasis de la prensa en los momentos previos a las encuestas. Estos estudios requieren de un análisis más preciso que puede arrojar resultados muy reveladores sobre las autopercepciones y las percepciones del mundo en México, sobre los medios y sobre las encuestas mismas, lo cual no es objeto de este trabajo.

Las encuestas citadas no evalúan el racismo que puede existir en el sustrato de las opiniones sobre China en México. Sin embargo, este elemento no deja de ser un factor importante para analizar la influencia tanto de las opiniones reiteradas por funcionarios del más alto nivel y líderes de opinión, como los hechos concretos de gobierno que reflejan claramente que el país asiático no ha sido considerado como la segunda potencia en el mundo.

Como quedó constatado en páginas anteriores, México tiene una historia de racismo antichino que no es desconocida y que se vuelve a expresar particularmente cuando hay una situación de descontento social y desempleo, y paralelamente existe la construcción de una opinión pública donde se atribuyen las causas de los problemas del país al éxito de China. Las expresiones verbales despectivas sobre la población china han sido recurrentes. En este sentido, sólo voy a citar tres ejemplos, el primero proviene de uno de los diarios nacionales más importantes del país, el otro de la internet y el tercero de un presidente en funciones.

Una columna del diario *Reforma*, después de comentar críticamente la actuación del embajador de China ante la visita del Dalai Lama a México, concluye: "pinche chino metiche". Independientemente del desacuerdo por las posiciones sobre el tema, la asociación de expresiones despectivas con la nacionalidad de un individuo puede conducir a generalizaciones racistas (Dehesa, 2004). Otros artículos en periódicos de circulación nacional contienen expresiones similares. El lugar donde ha proliferado más el racismo antichino ha sido la internet. Uno de los primeros y más contundentes *blogs* es precisamente *pincheschinos.blogspot.com*, que existe desde enero de 2005, pero los materiales de esta naturaleza están en muchos

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

otros sitios o circulan en el correo electrónico.[16] El 9 de marzo de 2006 el presidente Fox durante un acto en la planta de automóviles Honda, en un discurso de crítica al candidato de la oposición y refiriéndose a las consecuencias negativas que tuvo el aumento del gasto público con base en la deuda en el pasado, concluyó: "Nos tomaron el pelo como a viles chinos".

LAS FRICCIONES DIPLOMÁTICAS

El único elemento que condujo a una fricción diplomática entre ambos países durante el sexenio del presidente Fox ocurrió por un manejo torpe de la Presidencia en México de la visita del Dalai Lama en octubre de 2004. En la tónica de la escena política de México en ese momento, los poderes del Estado no tuvieron una posición única ante la visita, hubo contradicciones entre la Presidencia, la Secretaría de Gobernación y la de Relaciones Exteriores, la esposa del Presidente, entre el Ejecutivo y el Congreso y entre grupos diferentes en el Congreso, sobre quién recibiría al Dalai Lama, en qué condiciones y dónde. Esto provocó una beligerancia mayor a la habitual, obvia y casi ritual, reacción de protesta que en estos casos llevan a cabo las embajadas de China. De manera que el embajador Ren Jingyu acusó a los funcionarios mexicanos de ignorantes, la Secretaría de Relaciones Exteriores protestó por la opinión del funcionario chino y, según el canciller mexicano, el funcionario asiático envió una carta de disculpa. Este incidente abonó también para que se presentara en los medios de comunicación mexicanos a ese país como un ente poderoso, capaz de presionar al gobierno mexicano. La actitud mantenida en este caso por la Secretaría de Relaciones Exteriores de México evitó que el incidente tuviera consecuencias mayores.[17]

Durante los dos primeros años de gobierno del presidente Felipe Calderón las relaciones con China parecían cobrar un nuevo impulso, la tónica del gobierno y los empresarios fue buscar un mayor provecho en la relación intentando proyectos específicos de exportación y ampliando el marco institucional. El gobierno de México cedió a las presiones de la Embajada

[16] El *blog* se presenta de la siguiente manera: "Pincheschinos es un blog que desde enero de 2005 se dedica a poner en evidencia todas las piraterías que hacen en China y que de manera descarada buscan perjudicar a otros mercados".

[17] Para constatar este fenómeno véanse *El Universal*, *Reforma*, *Milenio Diario* y *Milenio Semanal*, 2000-2009.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

china para prohibir el vuelo del presidente de Taiwán, en ese momento Chen Shuibian, sobre el espacio aéreo mexicano en su vuelo de regreso de Nicaragua, en enero de 2007. Asimismo, la cancillería china protestó por el viaje no oficial de un pequeño grupo de senadores a Taiwán en mayo del mismo año. En enero de 2008, el ex presidente Fox, por petición del Ejecutivo, debió cancelar un viaje privado a Taipei para asistir al Primer Foro Global sobre Nuevas Democracias, también obedeciendo a presiones de la Embajada de China. Esos incidentes fueron menores, pero sí se notó una reacción más fuerte que la ocurrida en otros países por hechos similares. Probablemente, las cesiones de México estaban relacionadas con el viaje del presidente Felipe Calderón a Beijing en julio de 2008 y las intensas negociaciones que se llevaban a cabo entre ambas partes para la firma del nuevo Acuerdo Comercial de Transición relativo a las cuotas compensatorias, por el vencimiento del acuerdo previo firmado en 2001. Las cuotas fueron revisadas y modificadas, México debió disminuir el número de productos chinos listados previamente, el acuerdo entró en vigencia en octubre de 2008 y estará vigente hasta diciembre de 2011 (Secretaría de Economía, 2008).

Durante el primer año del nuevo acuerdo, México eliminó cuotas compensatorias a 749 productos chinos. La cuotas compensatorias que se desmantelaron iban de 2.58 a 1 105%, divididas en 16 grupos de productos, entre los que destacan prendas de vestir, juguetes, textiles y calzado. Como parte de su acuerdo con China, la Secretaría de Economía se comprometió a mantener una medida de transición sobre tasa a la importación de entre 60 y 350% durante 2008, a una lista de 204 productos "sensibles". A partir del 15 de octubre de 2009, México redujo las medidas de transición a esos 204 productos a un intervalo de entre 50 y 275%, las cuales quedarán eliminadas el 11 de diciembre de 2011. Este acuerdo entre México y China no impide que haya nuevas investigaciones, pero establece una cláusula de paz durante los años de vigencia de las medidas de transición. Según fuentes empresariales, de noviembre de 2008 a octubre de 2009 China vendió productos a México por un valor de 31 304 millones de dólares, un descenso anualizado de 9.9%. Este descenso debe ser considerado dentro de la situación de crisis, pues en el mismo periodo las importaciones totales mexicanas disminuyeron 25.8% y las exportaciones totales de China lo hicieron 18.8% (Morales, 2010).

Entre abril y mayo de 2009, ante el brote de influenza porcina AH1N1 en México, un grupo de mexicanos fue sometido a cuarentena en China. De la misma manera que 40 atletas chinos en 2003 habían sido puestos en

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

cuarentena, en el Centro Ceremonial Otomí del Estado de México, por las autoridades sanitarias del país. La cuarentena de los mexicanos en China fue exagerada por los medios de comunicación en México, que inmediatamente olvidaron el antecedente mencionado y la ayuda inmediata que el gobierno de China envió al mexicano. La cobertura mediática exacerbó el sustrato de la percepción antichina que existe en el país. En este contexto, el presidente Calderón tuvo una reacción abrupta ante los medios en una de sus giras de trabajo.

El presidente Felipe Calderón dijo que México registra más padecimientos del virus de la influenza humana porque analiza cada sospecha y contrastó lo ocurrido con las epidemias registradas de SARS en China y de dengue en Argentina: "hemos sido muy transparentes, hemos reportado del primero hasta el último de los casos". Recordó que en China nunca se supo cuántas víctimas dejó el SARS, pues ahí se optó por "callar los casos y no decirle al mundo que había un problema, y eso, creo que agravó las cosas", y que el año pasado "en Argentina hubo un fuerte brote de dengue que dejó miles de personas muertas" (*Milenio Diario*, 2008).

Para el gobierno chino resultó inaceptable esta declaración, que tocaba uno de sus puntos sensibles, la falta de transparencia, y que se alineaba con las críticas que en su momento le hicieron Estados Unidos y Europa sobre el manejo en su inicio de la epidemia del SARS. Para China lo más importante era el emisor de la crítica: un presidente. Sus reacciones incluyeron cerrar su consulado en México por dos semanas, la suspensión del vuelo directo y retirarle al país las condiciones y el estatus de "país invitado" en el Salón Internacional de los Alimentos en China en 2009, donde, en seguimiento a un acuerdo previo, México presentaría precisamente su producción de carne porcina. Las relaciones quedaron en el punto más bajo de su historia.

CONSIDERACIONES FINALES

El lapso que hemos revisado someramente de la relación entre México y China puede analizarse desde diversas perspectivas. Para concluir, voy a retomar tres momentos de la relación. Al principio prevaleció el asentamiento de población china en México, país que pasó de la "paz y el progreso", con un proyecto modernizador, a la revolución social, que propició la persecución contra la población china. Mientras tanto, el Imperio chino

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

estaba intervenido por las potencias, débil y cuestionando hasta su propia historia y cultura. Ambas entidades se encontraban apadrinadas por las potencias que dominaban el mundo a principios del siglo XX, México trataba de "comportarse" según sus parámetros y China obedecía a sus dictados. México se colocaba del lado de las potencias en sus relaciones con China y el primer tratado bilateral así lo expresó.

En el segundo momento de la relación, el reencuentro diplomático de 1972, los dos países se percibían como víctimas de las hegemonías del mundo, ambos se reconocían como integrantes de un tercer mundo marginado, buscaban la ayuda mutua y la cooperación entre ellos. México, con más recursos, brindó la cooperación que podía: la enseñanza del español y de la cultura hispana. Fue un momento de grandes coincidencias, entre otras, en la búsqueda fallida de un nuevo orden económico internacional.

El tercer momento es la primera década del siglo XXI, cuando después del fracaso de la promoción de un nuevo orden, ambos países ya habían decidido jugar con las reglas del viejo orden, el de las potencias hegemónicas, y el del libre mercado. La élite china lo hizo de manera nacionalista, adoptó las reglas a sus propias concepciones, y la élite mexicana lo hizo de una manera ortodoxa, intentando "comportarse" bien con las reglas del orden económico internacional. El resultado ha sido diametralmente diferente en cada país y es lo que condiciona hoy su relación de competencia.

Los acontecimientos más recientes en la relación son el resultado de la forma como las élites de México y de China han actuado en el interior y de cómo se han percibido mutuamente. La élite política y económica de México sabe que no ha deseado ni desea responder a los retos que enfrentó desde que decidió poner en práctica las reformas de libre mercado, sabe que el momento de hacerlo pasó.[18] Por ello, cultiva la percepción de culpabilizar a China, junto con la imposibilidad de introducir una serie de reformas estructurales, de sus fracasos económicos. Ello le resulta fácil porque está en línea con una percepción negativa de las potencias hacia ese país —entre otras razones, debido a su falta de aceptación de un gobierno de un partido que se autodenomina comunista— y porque México cuenta con una base de racismo antichino en su propia sociedad.

[18] Dado que es una élite con un alto nivel de escolaridad, podemos asumir que conoce los problemas del país, que conoce lo que ocurre en el mundo y tiene la capacidad de proyectar la situación actual hacia el futuro. Por ello no queda otra explicación para su actuación como grupo, o como clase, que el deseo.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Las nuevas circunstancias de poder global de China, hace un siglo vista desde México como un otro "bárbaro", no han sido asumidas por la élite política y económica actual, más allá de las declaraciones verbales. Ante este poder comercial y financiero, ante la autorrepresentación de grandeza y el consecuente comportamiento de China, las élites mexicanas muestran respeto y lejanía y consideran los logros de China difícilmente alcanzables. No desean ahondar en su análisis, pues las confronta. Muestran una posición de reconocimiento de la superioridad del otro y ceden, la mayoría de las veces sin necesidad real, ante sus presiones y no se atreven a asumir la realidad de la competencia. Por su parte, las élites chinas mantienen dentro de la representación de su país la grandeza imperial del pasado y de las épocas cuando tenía mayor avance científico y tecnológico que el resto del mundo. Desde la fundación de la República Popular su propósito explícito ha sido recuperar esa posición. Hoy, las élites chinas saben que su país tiene las mayores reservas monetarias del mundo, que es una potencia comercial y que ha establecido una relación de interdependencia con la mayor potencia del mundo y comienzan a comportarse en consecuencia. En su percepción del mundo exterior prevalece la obsesión por alcanzar y sobrepasar a Estados Unidos, Alemania y Japón en sus logros científicos, económicos y sociales, y el resto de los países es percibido sólo como instrumentos para lograr sus fines. En ese resto, México es visto por su posibilidad de ser fuente de materias primas, por su mercado interno y por la posibilidad de ser un puente para exportar más a Estados Unidos.

En 2010 la relación entre México y China se encuentra inmersa en las circunstancias antes referidas y en las representaciones de sus respectivas élites políticas. Se vislumbran pocos cambios en la estructura de la relación. En caso de que se logren los llamados "cambios estructurales" que buscan las élites mexicanas en el poder —lo cual significaría cambios en las leyes laborales y en la posibilidad de inversión extranjera en hidrocarburos hoy restringidos— podría haber mayor inversión de capitales chinos y una balanza comercial más favorable para México, debido a un posible aumento en la exportación de minerales a China y al establecimiento de más empresas de ese país. La tendencia de los gobernantes chinos, conscientes del poder y la influencia de su país, a endurecer su trato para lograr respeto en la comunidad internacional también podría presionar por un cambio en las élites mexicanas en su relación formal con el país asiático.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

REFERENCIAS

Baizhu, Ch., y F. Yi, 2000. Determinants of economic growth in China. Private enterprise, education, and openness, *China Economic Review* **11** (1): 1-15.

Batson, A., 2009. China takes aim at dollar, *The Wall Street Journal*. 24 de marzo, en <*http://online.wsj.com/article/SB123780272456212885.html*>.

Botton Beja, F., 2008. La persecución de los chinos en México, *Estudios de Asia y África* **XLIII** (2): pp. 477-486.

Calva, J.L., 2007. *Políticas de desarrollo regional*. México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados (Agenda para el Desarrollo, vol. 13).

Cámara de Diputados, 2006. Relaciones comerciales México-China, *Pulso Ciudadano* (20): 50-60, en <*http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/21868/108401/file/PCN020 Pulso 20.pps*>, consultado el 3 de octubre de 2009.

Campos, R., y C. Penna, 2008. Así los vemos desde México. Imagen de 10 países, en <*www.consulta.com.mx*>, consultado el 10 de diciembre de 2009.

Cárdenas, E., 1996. *La política económica en México, 1950-1994*. México: El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica.

Caso, A., 1927. *Sociología genética y sistemática*. México, Secretaría de Educación Pública.

Cevallos, D., 2004. México-China: tratados no alejan desconfianza, *IPS*, en <*http://www.ipsnoticias.net/interna.asp?idnews=31057*>, consultado el 6 de marzo de 2010.

China Daily, 2009. China goes to G20 summit with reform proposal. 1 de abril, en <*http://www.chinadaily.com.cn/china/2009-04/01/content_7640191.htm*>

CIDE (Centro de Investigación y Docencia Económicas), 2006. México y el mundo 2006. *Opinión pública y política exterior en México*. México, CIDE-Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, en <*http://mexicoyelmundo.cide.edu/index.php/cide/home/E*>.

Cinco, M., 2009. La expulsión de chinos de los años treinta y la repatriación de chino mexicanos de 1960, tesis de maestría, México, El Colegio de México.

Consulta Mitofsky, 2007. México y el mundo; los países que más aprecia el mexicano. Encuesta nacional en viviendas, agosto, en <*www.consulta.com.mx*>, consultado el 10 de diciembre de 2009.

Cornejo, R., 2001. China: una revisión de cincuenta años de historia, en E. Anguiano (coord.), *China contemporánea. La construcción de un país (desde 1949)*. México, El Colegio de México, pp. 65-103.

Cornejo, R., 2005. América Latina en la perspectiva de China, en X. Ríos (coord.), *Política exterior de China. La diplomacia de una potencia emergente*. Barcelona, Bellaterra, pp. 219-250.

De la Calle Pardo, L.F., 2000. Discurso del subsecretario de Negociaciones Comerciales Internacionales de la Secofi en el seminario "México y China en el nuevo milenio", 13 de enero.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Dehesa, G., 2004. Gaceta del Ángel, *Reforma*, 11 de octubre.

Echeverría Álvarez, L., 1974. IV Informe de gobierno, en Cámara de Diputados, *Informes presidenciales. Luis Echeverría Álvarez.* México, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, en <*www.diputados.gob.mx/cedia/sia/re/RE-ISS-09-06-14.pdf*>.

EFE, 2004. Detienen a 31 chinos porque pensaban que espiaban para copiarles, en *Excélsior* , 6 de junio.

Eisenman, J., E. Heginbotham y D. Mitchell, 2007. *China and the Developing World: Beijing's Strategy for the Twenty-First Century*. Armonk, M.E. Sharpe.

Elizondo, E. (subgobernador del Banco de México), 2005. El factor China, *Reforma*, 10 de octubre.

Espinoza, J.Á., 1931. El problema chino en México. México, s.e.

Franco, I., 2003. Canales Clariond lanza severas críticas a China, *El Universal*, 2 de abril, primera plana, en <*http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=14256&tabla=primera*>.

Garza Elizondo, H. (ed.) y S. Chacón (coord.)., 2002. *Entre la globalización y la dependencia. La política exterior de México 1994-2000*. México, El Colegio de México-Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey.

Gómez Izquierdo, J., 1991. *El movimiento antichino en México (1871-1934). Problemas del racismo y nacionalismo durante la Revolución*. México, Instituto Nacional de Antropología e Historia.

González González, G., F. Martínez i Coma y J.A. Schiavon, 2008. *México, las Américas y el mundo. Política exterior: opinión pública y líderes 2008.* México, CIDE.

Guerra, F.-X., 1988. *México: del Antiguo Régimen a la Revolución*. México: Fondo de Cultura Económica, t. I.

Haro Navejas, F.J., J.L. León Manríquez y J.J. Ramírez Bonilla, 2010. México ante Asia del Pacífico, 1821-2010. De la política exterior evanescente a la sustanciación de las relaciones exteriores [en proceso de ser publicado por la Secretaría de Relaciones Exteriores, México].

Hoge Jr., J.F., 2004. A global power shift in the making: Is the United States ready?, *Foreign Affairs* **83** (4): 2-7.

Holzner, C., 2007. The poverty of democracy: Neoliberal reforms and political participation in poor Mexico, *Latin American Politics and Society* **49** (2): 87-122.

IMF (International Monetary Fund), 1980, 1986, 1990. *Direction of Trade Statistics Yearbook*.

INEGI, 2009. Portal del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en <*www.inegi.org.mx*>.

Knight, A., 2004. *Racismo, revolución e indigenismo: México 1910-1940*. Puebla, Universidad Autónoma de Puebla.

Lida, M. (ed.), 2009. *China's Shift: Global Strategy of the Rising Power*. Tokio, National Institute for Defense Studies.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Milenio Diario, 2003. Critica los bajos salarios en China, 5 de septiembre.

Milenio Diario, 2008. Calderón va contra China y Argentina, 7 de mayo.

Mofcom (Ministry of Commerce of the People's Republic of China), 2009. Top Ten Sources of Trade Surplus (2008/10), en <*http://zhs2.mofcom.gov.cn/aarticle/ie/statistic/200901/20090105999723.html*>, consultado el 3 de julio de 2009.

Morales Navarrete, R., 2004. Desaprovecha México potencial de China para invertir, *El Economista*, 26 de noviembre.

Morales Navarrete, R., 2010. China aprovecha baja en cuotas compensatorias, *El Economista*, 4 de enero, en <*http://eleconomista.com.mx/industrias/2010/01/04/china-aprovecha-baja-cuotas-compensatorias*>.

People's Daily, 2001. China. Full text of Jiang's speech at CPC anniversary gathering. 2 de julio, en <*http://english.people.com.cn/english/200107/01/eng20010701_73919.html*>, consultado el 13 de diciembre de 2002.

People's Daily, 2009. Dollar and future of BRIC may dominate summit. 16 de junio, en <*http://english.peopledaily.com.cn/90001/90780/91343/6679535.html*>.

PND (Plan Nacional de Desarrollo) 1995-2000, 1995. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

PND 2001-2006, 2001. publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 30 de mayo de 2001, en <*http://www.economia.gob.mx/pics/p/p1376/PLAN1.pdf*>, consultado el 2 de mayo de 2007.

ProMéxico, 2009. *Estudio sobre la imagen de México en China*, en <*http://www.sisi.org.mx/jspsi/documentos/2009/seguimiento/10110/1011000003809_065.pdf*>, consultado el 1 de diciembre de 2009.

Rénique, G., 2003. Race, region, and nation. Sonora's anti-Chinese racism and Mexico's postrevolutionary nationalism, 1920s-1930s, en N.P. Appelbaum, A.S. Macpherson y K.A. Rosemblatt (eds.), *Race & Nation in Modern Latin America*. Chapel Hill, The University of North Carolina Press, pp. 211-236.

Rome News Tribune, 1967. Coup plot squelched in Mexico, en <*http://news.google.com/newspapers?nid=348&dat=19670720&id=ZNUGAAAAIBAJ&sjid=pjEDAAAAIBAJ&pg=3706,2172909*>, consultado el 2 de julio de 2009.

Sachs, J.D., y W. Wing Thye, 1997. Understanding China's Economic Performance. Cambridge, Harvard Institute for International Development, Development Discussion Paper, No. 575.

Salinas de Gortari, C., 1992. Mensaje del cuarto informe de gobierno de Carlos Salinas de Gortari, presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en <*http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1992_58/Mensaje_del_Cuarto_informe_de_gobierno_de_Carlos_S_76.shtml*>, consultado el 6 de marzo de 2010.

Secretaría de Economía, 2006. Balanza comercial de México con China. México, Secretaría de Economía. Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales, en <*http://www.economia-snci.gob.mx/sphp_pages/estadisticas/mexicomay/Z3bc_ e.html*>, consultado el 31 de agosto de 2009.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Secretaría de Economía, 2008. Disposiciones complementarias al Acuerdo en Materia de Medidas de Remedio Comercial (República Popular China, 2008), en *<http://www2.scjn.gob.mx/tratadosinternacionales/lstarts.asp?nidley=63573&nidref=1&ctitulo=disposiciones%20complementarias%20al%20acuerdo%20en%20materia%20de%20medidas%20de%20remedio%20comercial%20(republica%20popular%20china,%202008)&iedo=0>*.

Serrano, R., 2006. Gracias, China, *Milenio Diario*, Apuntes financieros. 6 de diciembre.

Solís, L., 1981. *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*. México, Siglo XXI Editores.

Spence, J.D., 1990. *The Search for Modern China*. Nueva York, W.W. Norton & Company.

Teherán, J., y S.J. Jiménez, 2003. Se retracta Canales de críticas a China, *El Universal*, 3 de abril, en *<http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=95163&tabla=nacion>*.

Valdés Lakowsky, V., 1981. *Vinculaciones sino-mexicanas. Albores y testimonios (1974-1899)*. México, UNAM.

Vázquez Tercero, H. 2005. El factor China, *El Financiero*, 24 de octubre.

Zhou Xi, 1996. Nueva orientación comercial para con América Latina, *Beijing Informa* (20): 10.20.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

17
EL CONSEJO DE SEGURIDAD CUESTIONADO: EL PAPEL DE MÉXICO

*Olga Pellicer**

CONTENIDO

Introducción	630
El Consejo de Seguridad cuestionado	632
Una agenda plural y demasiado amplia	638
Fuerza y debilidades de México	641
Conclusiones	646
Referencias	650

* Profesora-investigadora del Departamento de Estudios Internacionales del Instituto Tecnológico Autónomo de México: <*opellicer@itam.mx*>.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

INTRODUCCIÓN

La pertenencia de México al Consejo de Seguridad para el periodo 2009-2010 constituye una oportunidad y un reto para la política exterior del país. La pertenencia a ese órgano está acompañada de mayor interés por parte de otros miembros de la comunidad internacional en las posiciones de México ante los temas que allí se discuten y las resoluciones que de allí emanan. Durante los dos años que dura su pertenencia, México será más buscado por los miembros permanentes y no permanentes del consejo, recibirá mayores demandas, tendrá más información y asumirá mayores responsabilidades respecto de los asuntos que se encuentran en la agenda del consejo.

No todo son ganancias; el paso por el Consejo de Seguridad coloca en un lugar más visible los alcances, pero también los límites de la política exterior de quienes allí participan. México puede dejar una huella de prestigio y buena diplomacia en su paso por ese órgano, pero también puede limitarse a cumplir decorosamente con la tarea de estar allí, sin que ello contribuya a acrecentar su peso dentro de la política internacional de nuestros días.

La trascendencia de pertenecer al consejo depende de muchas circunstancias, algunas de ellas fuera del control de los países miembro. En primer lugar, depende de la relevancia que dicho órgano adquiera dentro de la arquitectura para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. El fin de la Guerra Fría puso término a la parálisis del consejo derivada del ejercicio constante del veto por parte de Estados Unidos y la extinta Unión Soviética. Durante un corto periodo, pareció que el consejo cumpliría finalmente su papel central en la búsqueda de soluciones a los conflictos que ponían en riesgo la paz internacional. Las ilusiones de aquellos años han disminuido. Diversos acontecimientos han contribuido a debilitar el papel del consejo. El más visible fue la decisión por parte de Estados Unidos y la llamada "Coalición de voluntarios" de invadir militarmente Iraq sin autorización del consejo. Más recientemente, la declaración unilateral de independencia por parte de Kosovo ha contribuido también a poner en duda la autoridad de ese órgano.

La segunda circunstancia que debemos tomar en consideración es la naturaleza misma de la agenda del consejo; en particular, el grado en el que los temas inscritos allí son susceptibles de encontrar vías de solución o alivio por medio de su acción. No siempre sucede así. Algunos temas, como el conflicto de Chipre, se encuentran allí desde hace décadas, sin que se

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

hayan agravado, pero sin haberse encontrado tampoco vías para su solución. Otros son considerados coto privado de las grandes potencias que, a pesar del fin de la Guerra Fría, entorpecen sistemáticamente la acción del consejo. Por último, la dimensión de conflictos derivados de la descomposición de las instituciones de un Estado, guerras civiles, problemas humanitarios, hambrunas, violaciones de derechos humanos, entre otros, plantean retos insuperables a la capacidad de Naciones Unidas para actuar con resultados visibles. Buen número de los conflictos en África que atiende el consejo son prueba de ello.

La tercera circunstancia que determinará el papel de México en el consejo es la calidad de su diplomacia. Los momentos de incertidumbre que vive ese órgano hacen más compleja la tarea de utilizar su membresía para fortalecer una posición en la política internacional. Es necesario mucho tino para identificar los temas en los que conviene fijar la atención, los aliados que deben escogerse para sacar adelante ciertas iniciativas y la contribución que sea más efectiva para avanzar en el fortalecimiento de la seguridad internacional.

La diplomacia mexicana cuenta con ventajas y desventajas para cumplir esa tarea. El profesionalismo de quienes conducen la acción en Naciones Unidas es un buen elemento, pero no es suficiente. Será necesario superar limitaciones tan evidentes como ser uno de los pocos países miembro que no participa en Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP), las cuales dominan en gran medida los trabajos del consejo. Por otra parte, la política exterior en su conjunto ha ido perdiendo importancia en opinión de los tomadores de decisiones y, en general, en los análisis de la política nacional. Esto deja con poco respaldo la acción en el Consejo de Seguridad, que frecuentemente requiere el compromiso de dirigentes del más alto nivel y la participación informada de la opinión pública.

La reflexión sobre las tres circunstancias abordadas anteriormente constituye la línea conductora del presente capítulo. La primera parte aborda el tema de las condiciones para la relevancia o debilitamiento del consejo; la segunda se refiere a la naturaleza de su agenda y los retos que presenta a la acción, posible o imposible, de Naciones Unidas; la tercera analiza las posibilidades y límites de la diplomacia mexicana, tomando en cuenta las ventajas y desventajas que hoy se detectan. Las conclusiones bordarán simultáneamente sobre las complejidades de la acción internacional en materia de paz y seguridad en el siglo XXI y las posibilidades para un país como México de desempeñar un papel significativo en ese contexto.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

EL CONSEJO DE SEGURIDAD CUESTIONADO

La relevancia del Consejo de Seguridad en la arquitectura para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales depende del espacio que sus estados miembro, en particular los permanentes, quieran darle. La aceptación de su papel como constructor de decisiones colegiadas para restablecer o mantener la paz y como legitimador de las acciones que allí se deciden es un objetivo que no siempre ha sido de interés para las grandes potencias, cuya voluntad para hacer uso del consejo ha variado a lo largo del tiempo.

Durante largos años el consejo estuvo paralizado por el veto que interponían, principalmente, la extinta URSS y Estados Unidos. Fue al finalizar la Guerra Fría cuando el nuevo entendimiento entre Estados Unidos y Rusia (sucesora de la URSS en el consejo) abrió la puerta a una etapa de notable activismo de ese órgano. Se encontraron entonces vías de solución a viejos conflictos existentes en Asia, África y América Latina; se enviaron numerosas OMP, con mandatos más amplios a las existentes hasta entonces, y se redefinieron los contenidos del concepto de seguridad internacional para incorporarle situaciones que previamente se consideraban de la jurisdicción interna de las naciones, como golpes de Estado, luchas civiles o violaciones de derechos humanos.[1]

La etapa de activismo y redefiniciones que caracterizó la vida del consejo durante el decenio de los noventa se vio interrumpida en los primeros años del siglo XXI. La decisión del gobierno del presidente Bush de recurrir al uso de la fuerza, invadiendo Iraq sin la autorización del Consejo de Seguridad, dio lugar a miradas pesimistas sobre la relevancia de ese órgano y su significado en un mundo dominado por una superpotencia. Se gestó una crisis de credibilidad en Naciones Unidas, que llevó a algunos analistas a predecir su muerte. Mucho se escribió en aquellos momentos sobre la realidad insoslayable de un mundo unipolar, en el que los dirigentes estadounidenses habían decidido rechazar cualquier acotamiento a su derecho a imponer, cuando y como mejor lo considerasen, el orden internacional que garantizara la seguridad nacional de su país.[2]

Contrario a lo esperado, ese ambiente no disminuyó sino hizo más frecuente y urgente el llamado en favor de la acción de Naciones Unidas.

[1] Un buen panorama de las innovaciones en la actividad del Consejo de Seguridad durante esos años se encuentra en Hernández, 1994.

[2] Para un debate interesante sobre ese tema véase Glennon, 2003; Luck, 2003.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Los documentos emanados de los eventos internacionales celebrados entonces, declaraciones adoptadas al final de reuniones cumbre, comunicados sobre encuentros de jefes de Estado, boletines de prensa, opiniones de personalidades distinguidas, pusieron siempre el acento en la necesidad del multilateralismo. El llamado fue más insistente en el caso de las potencias medias o las potencias emergentes, que abanderaron los discursos en contra de la idea según la cual la unipolaridad podía ser el punto de partida para construir el orden internacional del nuevo siglo.

La demanda de fortalecer las instancias multilaterales estuvo acompañada de una petición reiterada para llevar a cabo una reforma del Consejo de Seguridad que mejorase el diálogo con otros órganos universales de Naciones Unidas, diese más transparencia a sus trabajos y reflejase mejor las realidades del poder internacional del siglo XXI. Esto último llevó necesariamente al tema de la ampliación del número de sus miembros permanentes y no permanentes.

El tema de la ampliación encontró la resistencia de los cinco miembros permanentes a compartir los privilegios que les fueran otorgados con el sistema de toma de decisiones existente. Asimismo, provocó serias diferencias entre países considerados poderes regionales, que han encontrado muy difícil ponerse de acuerdo sobre quiénes pertenecen a esa categoría y quiénes podrían aspirar a ostentarse como verdaderos líderes.[3]

La imposibilidad de superar los problemas anteriores ha contribuido a fortalecer otra línea de pensamiento, que sugiere el abandono del consejo y la creación de nuevas instituciones que francamente lo sustituyan. Esta tendencia, arraigada en algunos académicos y líderes de opinión, entre otros, del Centro Woodrow Wilson de Princeton, desembocó en la propuesta de una Liga de Estados Democráticos, que fue enarbolada por el ex candidato a la Presidencia de Estados Unidos, John McCain, como la mejor manera de enfrentar las amenazas a la paz y la seguridad internacional (Slaughter, 2006).

Mientras avanza o se estanca el proceso de reforma del consejo, la situación internacional ha experimentado cambios que eran difíciles de imaginar hasta hace unos pocos años. Al iniciarse el año 2009, el mundo unipolar que parecía ser el sello indeleble del siglo XXI entró en crisis. Varios factores contribuyeron a ello, entre los que se encuentran la crisis económi-

[3] Anne Marie Slaughter (2006) resume bien el ambiente de analistas de ONU ante las necesidades de reforma, sus obstáculos y las propuestas sobre qué se podría hacer.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ca internacional surgida de las filas de Wall Street, el descrédito del poder militar de Estados Unidos después de los descalabros sufridos en Iraq y Afganistán, el surgimiento de nuevos poderes económicos —en particular, China— y el resurgimiento de las ambiciones rusas para hacer valer su poder sobre sus zonas de influencia tradicionales.

A los cambios anteriores se une el nuevo liderazgo en la Casa Blanca después del triunfo del candidato demócrata, Barack Obama, en las elecciones de noviembre de 2008. Su primera tarea en materia de política exterior fue rectificar el rumbo que había impuesto su antecesor, decidiendo, entre otras cosas, las fechas para la salida de las tropas estadounidenses de Iraq, el envío de representantes especiales para zonas de conflicto, como el Medio Oriente y Afganistán, la apertura al diálogo con adversarios y, en general, el apoyo a la diplomacia por encima de las decisiones de fuerza. El nombramiento de una embajadora en Naciones Unidas muy cercana al grupo íntimo de Obama y su conocida preocupación por los problemas de África hacen prever una etapa en la que los mecanismos multilaterales cobrarán mayor importancia en el diseño de la política exterior de Estados Unidos.

Lo anterior no significa que las perspectivas sean halagüeñas para el Consejo de Seguridad. Los momentos de fluidez en las relaciones internacionales no son los más propicios para la consolidación de una institución que data de hace más de 60 años. No sólo Naciones Unidas, sino todas las instituciones que vieron luz al final de la segunda Guerra Mundial están sujetas al cuestionamiento, a los llamados para modernizarlas, a la exigencia de mayor eficiencia y competitividad. Ninguna institución internacional es ahora inmune a las críticas y el escepticismo. Tal tendencia se advierte en los cuestionamientos que hoy se hacen al Consejo de Seguridad.

Los más frecuentes se refieren a cuatro grandes temas cuya importancia no puede soslayarse. El primero tiene que ver con el incumplimiento de las resoluciones adoptadas por ese órgano. El ejemplo más conocido son las resoluciones relacionadas con el conflicto entre Israel y Palestina. Nada se ha avanzado en el cumplimiento de las resoluciones sobre la salida de los territorios ocupados en 1967 o en hacer valer la prohibición de levantar allí asentamientos humanos. Un ejemplo más reciente fue la resolución del 8 de enero de 2009, relativa a la trágica situación provocada por los bombardeos israelíes sobre la Franja de Gaza en respuesta al lanzamiento de cohetes desde dicho territorio contra Israel.[4]

[4] Resolución del Consejo de Seguridad, S/res/1860, 8 de enero de 2009.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

A pesar de que la mencionada resolución ordenaba el cese inmediato al fuego, esto no fue aceptado ni por los líderes del grupo Hamás, que controla Gaza, ni por el ejército israelí. Pasaron 12 días, durante los cuales los bombardeos israelíes se multiplicaron, alcanzando escuelas, hospitales e instalaciones de Naciones Unidas. La salida del ejército israelí ocurrió el 20 de enero, el día que, no por casualidad, tomaba posesión el nuevo presidente de Estados Unidos. Fueron, pues, los tiempos políticos más convenientes para Israel y no la orden del Consejo de Seguridad lo que determinó el fin de los bombardeos.

El incumplimiento de las resoluciones del consejo proporciona argumentos a quienes, desde la perspectiva del realismo político, sostienen que los elementos que cuentan para la solución de conflictos no responden a los llamados u órdenes del Consejo de Seguridad, sino que son factores reales de poder, como la influencia que pueda ejercer Estados Unidos sobre los dirigentes israelitas, los entendimientos entre los países árabes o la correlación de fuerzas en Israel o Palestina, los que realmente determinan el cauce de los acontecimientos. Poco significan en ese contexto las resoluciones del Consejo de Seguridad y sus llamados a observar el derecho internacional humanitario o el respeto a fronteras establecidas.

El segundo cuestionamiento proviene de la acción de organismos regionales formales o informales. La participación de organismos regionales en actividades para el mantenimiento, restablecimiento y construcción de la paz ha corrido en forma paralela al mayor activismo del consejo desde finales de la Guerra Fría. Fue en el documento *Una agenda para la paz*, elaborado por el secretario general, Boutros-Ghali, en 1992 donde se planteó por primera vez de manera muy abierta la conveniencia de fortalecer el papel de los organismos regionales (Boutros-Ghali, 1992). Era necesario activar más decididamente las disposiciones al respecto, previstas en el capítulo VIII de la Carta de la ONU como una manera de responder a la multiplicación de responsabilidades y tareas que estaba teniendo lugar.

Ha sido en África donde la Organización para la Unidad Africana ha contribuido más intensamente a las acciones para el restablecimiento y construcción de la paz, mediante un buen número de operaciones híbridas compuestas por personal de la ONU y del órgano regional o, en ocasiones, exclusivamente por la instancia regional. Al compartir tareas o dejarlas francamente en manos de organismos regionales, el consejo corre el peligro de

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

perder relevancia a favor de instancias que en ocasiones afirman ser el camino más adecuado para actuar, porque conocen mejor las condiciones locales y pueden responder con más celeridad. Algo hay de cierto en esas aseveraciones; por ejemplo, nadie podría discutir la acción oportuna del Grupo de Río para desactivar el conflicto que se gestó entre Colombia y Ecuador como resultado de las incursiones de la primera en el territorio del segundo, en su búsqueda de guerrilleros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

Algo distinto es la intervención de grupos regionales para evadir, justamente, oposiciones dentro del Consejo que paralizarían determinadas acciones. Un ejemplo se dio en el caso de Kosovo cuando, haciendo caso omiso de la posición rusa, se decidió la intervención de la OTAN en contra de Serbia, sin buscar la aprobación del Consejo de Seguridad. Años después, la decisión de Kosovo de declarar unilateralmente su independencia profundizó las posiciones encontradas ante ese tema, creando una fuente de conflicto permanente en el corazón de los Balcanes.[5]

Aún más condenable fue la creación de una fuerza multinacional para la invasión de Iraq, impulsada por Estados Unidos y Reino Unido, desconociendo lo que era el sentir mayoritario en el Consejo de Seguridad y, en general, en la opinión pública mundial.

Otros casos, de naturaleza distinta pero igualmente inquietantes para la legitimidad del consejo, son la acción de terceros actores que actúan sin coordinación o de manera ajena al Consejo de Seguridad. Tal es el caso, en ocasiones, de la Unión Europea, cuya fuerza de despliegue rápido y las llamadas "misiones Petersberg" están actuando —sobre todo en el caso de África— de manera autónoma.

La tendencia a buscar mecanismos alternativos al consejo, en parte para potenciar la influencia de un grupo regional y en parte por la convicción de que hay caminos alternativos más eficientes, se advierte en la promoción y fortalecimiento de grupos subregionales. En América Latina, por ejemplo, esa tendencia es patente en la actividad de la Comunidad Sudamericana de Naciones, interesada en ampliar sus acciones para detener amenazas a la seguridad en esa región, como lo hizo en el caso de Bolivia, donde tendencias separatistas amenazan la gobernabilidad de ese país.

[5] La independencia de Kosovo ha sido duramente criticada por varios países. El caso ha sido llevado a la atención de la Corte Internacional de Justicia por una decisión de la Asamblea General de la ONU (GA/10762, 8 de octubre de 2008).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

La legitimidad del consejo y, por ende, su relevancia también se han visto empañadas por los problemas de corrupción en la aplicación de sanciones económicas. El caso más sonado fue el del programa de petróleo por alimentos en Iraq, sobre el que fue necesario llevar a cabo una investigación cuyos resultados pusieron en evidencia, entre otras cosas, que el Consejo de Seguridad no tenía los recursos humanos y financieros suficientes para llevar un verdadero control sobre asuntos económicos de tal envergadura, lo que inevitablemente conducía a falta de rendición de cuentas y casos de corrupción.

Un problema distinto, pero igualmente dañino para la imagen del consejo, han sido las denuncias en contra de miembros de las Operaciones de Mantenimiento de Paz (OMP) o "cascos azules", acusados de cometer violaciones sexuales mientras se encontraban en servicio. Esto ha obligado a una supervisión más estrecha sobre el reclutamiento de tropas y la impartición de cursos especiales, con énfasis en el respeto a los derechos humanos, en especial de las mujeres.

Ahora bien, el problema central del consejo es la limitación de sus recursos para hacer frente de manera eficiente a situaciones complejas que involucran problemas militares, humanitarios, de derechos humanos, de falta de instituciones, y de marginación y violencia. Somalia viene a la mente al pensar en esos retos. En el otro extremo, Corea del Norte hace ver las dificultades para actuar sin una colaboración amplia de la potencia colindante que es China.

En resumen, hay una serie de circunstancias que acotan la relevancia del consejo, abriendo la puerta a dudas y escepticismos sobre el alcance de su actuación para hacer frente a las fuertes turbulencias que azotan la paz y la seguridad internacionales. Así, la pertenencia a ese órgano no viene acompañada necesariamente de prestigio y campo de maniobra. Por el contrario, estar allí puede ser una fuente de frustraciones. Saber cómo superarlas, buscando espacios que permitan avanzar hacia medidas posibles que contribuyan a reducir tensiones y facilitar el camino para solucionar conflictos, o al menos aliviar sus manifestaciones más dramáticas, constituye el verdadero reto para los miembros del consejo.

Esta reflexión lleva a referirse a los temas que se encuentran en la agenda del mismo, el tipo de conflictos que se están encarando y los diversos desafíos que éstos presentan. Un breve análisis de esa agenda permite llegar a ciertas conclusiones sobre la viabilidad o no del Consejo de Seguridad para ser un actor de relevancia en el mantenimiento de la paz.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

UNA AGENDA PLURAL Y DEMASIADO AMPLIA

La pregunta más común entre la opinión pública al conocerse la elección de México al Consejo de Seguridad ha sido: ¿cuál es la agenda de México? Esta pregunta bien intencionada revela el comprensible desconocimiento de la naturaleza del Consejo de Seguridad y sus formas de operación. La agenda del consejo ya está establecida y sólo circunstancias excepcionales, como el surgimiento de un conflicto nuevo, puede modificarla. Actualmente, forman parte de ella conflictos que los estados miembro o el secretario general han traído a la atención del consejo, así como ejes temáticos que quienes detentan la presidencia del consejo, cuando les llega su turno, han considerado conveniente colocar allí. De manera colectiva, los estados miembro del consejo deciden si ese conflicto o tema merece formar parte de la agenda.[6]

Ingresar al Consejo de Seguridad significa, por decirlo de alguna manera, subirse a un tren en marcha. Su agenda ya está establecida y, aunque hay posibilidades de introducir temas nuevos, el campo de maniobra para hacerlo es reducido. Lo importante es conocer las posiciones que se tienen frente a la agenda existente; tal posición no puede ser única, depende mucho de los conflictos y temas en cuestión, así como de la posibilidad de que sea compartida por el mayor número posible de miembros, en particular, los miembros permanentes.

La agenda existente se divide en dos grandes grupos. Por una parte, los llamados "ejes temáticos", de los cuales existen en la actualidad 12 que incluyen problemas muy variados que comprenden desde "Niños en conflictos armados" hasta "Clima, energía y seguridad" o "Terrorismo". Se trata siempre de temas que los miembros del consejo han decidido que afectan la paz y la seguridad internacionales. El listado actual ilustra muy claramente la manera en que nuevas preocupaciones se han convertido en temas esenciales de dicha seguridad. Tal es el caso del clima y la energía y, desde luego, del terrorismo.

Actualmente, los ejes temáticos que considera el consejo ya son muchos y su significación para la paz y la seguridad internacionales es variable. No hay duda, por ejemplo, sobre la atención que merece el problema de los niños en conflictos armados, tanto por ser las víctimas más frecuentes

[6] El portal en internet del Consejo de Seguridad (2010) es la mejor fuente de información sobre los temas en su agenda, sus antecedentes, los documentos y decisiones al respecto, así como las posiciones de los diversos miembros del mismo.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

y vulnerables de los mismos, como por el caso dramático de reclutamiento forzado de niños para ejércitos irregulares, que tanto se ven en todo el mundo. Sin embargo, las dificultades para identificar y señalar a los culpables y la consiguiente resistencia de los gobiernos a reconocer que en su país tiene lugar ese problema hace difícil la cooperación internacional en el nivel de gobiernos para combatir el problema. La tarea recae principalmente en las organizaciones no gubernamentales, que son las que proporcionan información e intentan actuar sobre el terreno para remediar los problemas. Tal situación hace pensar que sería mejor que el tema estuviese bajo la supervisión de algún órgano dependiente del Consejo Económico y Social.

Un caso distinto es el del terrorismo. A pesar de las dificultades para ponerse de acuerdo sobre una definición única del tema, debido principalmente al interés de algunos países en no considerar bajo ese concepto a movimientos de liberación nacional, el hecho es que el afán de combatirlo por parte de gobiernos de uno u otro signo hace imperativa la cooperación internacional. Se trata de un caso en el que la pertinencia de ubicarlo en la agenda del Consejo de Seguridad es innegable.

Por otra parte, la agenda del consejo está conformada por los conflictos presentes en diversas regiones del mundo, entre los que se encuentran problemas tan variados como los existentes en el Congo, en Irán o en Chipre. Es interesante notar que algunos de estos conflictos no se refieren —como fue la intención inicial de los redactores de la Carta— a conflictos entre estados que pudiesen escalar hacia una situación abierta de guerra internacional. La mayoría de los conflictos —por ejemplo en África— se refieren a problemas internos, principalmente revueltas armadas o guerras civiles, en lo que se conoce como "estados fallidos".[7]

Es difícil establecer jerarquías dentro de los conflictos que forman la agenda del consejo. Algunos están allí desde hace muchos años, como es el caso de Chipre; se trata de un caso clásico de conflicto internacional que no encuentra solución y, al mismo tiempo, está lo suficientemente acotado para no ser punto de partida de una situación de desestabilización regional o internacional.

[7] Haití ha sido un buen ejemplo de las posibilidades y limitaciones de la acción de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz decididas por el Consejo de Seguridad. La más reciente enviada a Haití, conocida por sus siglas MINUSTAH, se encuentra allí desde 2004. Sus éxitos en materia de estabilización del país para permitir el funcionamiento de sus instituciones políticas y económicas sin ayuda externa han sido muy limitados. Véase el Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad del 1 de septiembre de 2009 (CS/2009/439) (Consejo de Seguridad, 2009).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Por el contrario, otros conflictos, como es el caso de Irán o Afganistán, representan un alto riesgo para la seguridad internacional, por su repercusión en países vecinos y por el grado en que afectan el equilibrio de poder mundial.

Los conflictos que se encuentran en la agenda del consejo comprenden una gama muy amplia de problemas. Por ejemplo, aquellos que presentan el peligro de la proliferación de armas de destrucción masiva, como serían los casos de Irán o Corea del Norte; los que pueden llevar a situaciones de tensión entre miembros permanentes, como el caso de Georgia o el de Kosovo; los que involucran serios problemas de violación de derechos humanos y afectación de civiles, en particular mujeres y niños, como es el caso de la mayoría de conflictos en África y los que amenazan con extenderse hacia los territorios vecinos, como ocurre en Afganistán, donde la lucha contra los talibanes se ha extendido irremediablemente a Pakistán.

Dentro de esa amplia gama de conflictos, aquellos que implican un dilema más difícil para los miembros del consejo son los que afectan a grupos civiles, en particular mujeres y niños, en forma masiva. En fechas recientes, uno que ha llamado la atención de la opinión pública es la situación en el Congo. No cabe aquí recordar las múltiples vicisitudes que ha atravesado la Republica Democrática del Congo, el territorio más grande y uno de los más ricos de África. Lo que importa en este escrito es preguntarse cuáles son los dilemas que presenta a la acción del Consejo de Seguridad.

Mucho se menciona el hecho de que la fuerza de mantenimiento de la paz que tiene Naciones Unidas en el Congo es la más grande y costosa de las que se han enviado hasta ahora. Recientemente se autorizó un refuerzo de 3 000 efectivos, lo que la hace pasar de 17 000 a 20 000 hombres. Ahora bien, la dimensión y diversidad de los problemas de ese país —del tamaño de toda Europa occidental— superan con mucho el efecto que pueda tener la operación "más costosa".

La situación en el país se ha complicado al formarse un ejército rebelde en la frontera este que, entre otras cosas, ha destruido los campamentos de refugiados tutsis de Ruanda allí instalados y ha sumido a la población civil en el hambre y el terror. Algunos comentaristas de la prensa internacional se han apresurado a señalar el "fracaso" de la acción de la ONU, mientras que otros piden que se envíen con urgencia mayores refuerzos. Dentro del Consejo de Seguridad las posiciones son diversas: algunos quisieran fortalecer las OMP, pero otros piden reconsiderar la conveniencia de enviar más efectivos, a sabiendas de que poco pueden hacer para dar una solución duradera al problema.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

El caso anterior, un ejemplo entre varios, ilustra bien el dilema que enfrenta el consejo. Permanecer inactivo va en contra de lo que muchos consideran su responsabilidad y razón de ser; actuar, sin fijar metas y estrategias de salida, coloca a la ONU en una situación imposible. De allí que la solución deba buscarse en una revisión a fondo de la responsabilidad de la comunidad internacional ante los llamados "estados fallidos". ¿Qué corresponde hacer allí? ¿Quién asume los costos?

Un segundo tipo de conflictos son aquellos cuya solución tendrá un efecto en las relaciones de poder internacional, al grado de que puedan convertirse en problemas decisivos para poner a prueba el alcance y las posibilidades de una gran potencia. El caso de Iraq es el más visible, por el efecto que ha tenido sobre la credibilidad, situación económica e influencia mundial de Estados Unidos. Otro tanto ocurre con Irán cuya evolución de su programa nuclear será una piedra de toque para conocer las inclinaciones y modos de operación de la diplomacia estadounidense bajo la presidencia de Barack Obama.

Los conflictos en los que hay un interés directo de una gran potencia tienden a ser resueltos al margen del consejo, por mecanismos *ad hoc*, como es el conformado por China, Corea del Sur, Estados Unidos, Japón y Rusia para intentar detener las ambiciones de Corea del Norte en materia de armas nucleares. En estos casos, el dilema para el consejo es cómo inclinar la balanza a favor de la negociación o, en caso de sanciones, a favor de acciones colegiadas que frenen el impulso hacia el uso de la fuerza de manera unilateral.

Los ejemplos anteriores permiten concluir que es difícil trazar una sola línea para fijar posiciones ante los temas que forman parte de la abultada agenda del Consejo de Seguridad. Lo que sí se puede es priorizar claramente ciertos temas y conflictos que por diversos motivos resultarían de mayor interés para México, imaginar la solución diplomática más adecuada que sea viable dentro del consejo y llevar a cabo una activa política de acercamiento a otros estados miembro que coincidan con las prioridades mexicanas. Todo ello conduce a reflexionar sobre las fuerzas y debilidades de México para actuar en esa dirección.

FUERZA Y DEBILIDADES DE MÉXICO

Las ventajas y desventajas de México para su pertenencia al Consejo de Seguridad son diversas. Como ventaja se encuentra una elección que contó fácilmente con el apoyo de todo el grupo de de América Latina y el Caribe

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

(Grulac). Esta vez no se dejaron heridas en el camino, como ocurrió en 2001 cuando se presionó para el retiro de República Dominicana. Asimismo, se recogieron los frutos de la reconciliación con la izquierda radical en América Latina durante los primeros meses del gobierno de Felipe Calderón. En efecto, otro hubiera sido el ambiente si Cuba no hubiese participado en el consenso del Grulac y hubiese emprendido una campaña negativa entre los países africanos.

También debe citarse como punto a favor el hecho que la Cancillería tiene en estos momentos en puestos de mayor responsabilidad, tanto en México como en Nueva York, profesionales del servicio exterior formados en las lides multilaterales.

México es un país cuya dimensión territorial, población, peso en la economía internacional y tradición histórica y cultural le dan una presencia indudable en el escenario regional y mundial. Es, además, vecino de Estados Unidos y uno de sus principales socios comerciales. Se trata, pues, de un país que cuenta y, por lo tanto, obtiene casi de manera automática la atención de los otros miembros del consejo y, en general, de la ONU.

A lo anterior se aúna el hecho de que, hasta al decenio de los noventa, México tuvo muy buena imagen en Naciones Unidas, sustentada, entre otros motivos, en su contribución al desarme nuclear, el desarrollo y codificación del derecho internacional y el apoyo a todo proceso de descolonización. El iniciador de la primera zona libre de armas nucleares, actor destacado de la Comisión para Cuestiones Jurídicas de la Asamblea General y defensor incansable de la independencia de Namibia, adquirió un acervo de prestigio que aún pesa en Naciones Unidas.

Ahora bien, las desventajas también están presentes. La más obvia es la no participación en OMP (Pellicer, 2005). Un porcentaje muy alto de los trabajos del consejo se destina a decidir sobre el envío, retiro, ampliación o cambio de mandato de dichas operaciones. Sin duda, un país con experiencia sobre el terreno, como Brasil o Argentina, tendrá mayores conocimientos que México para participar en las discusiones al respecto.

La segunda desventaja es la poca familiaridad con África, región en la que México tiene un número muy reducido de embajadas. De los 32 conflictos a consideración del consejo, 18 se encuentran en esa parte del mundo. Aunque en ocasiones anteriores ello no ha impedido a México tener buenas iniciativas para atenuar los efectos de esos conflictos (Pellicer, 2003), lo cierto es que la sensibilidad ante lo que allí ocurre es necesariamente limitada.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

La tercera desventaja es la poca precisión respecto de la cercanía y entendimiento con otros miembros del consejo, en particular, aunque no exclusivamente, con los miembros permanentes. No se conoce la importancia que los temas del consejo puedan tener en las relaciones bilaterales con Japón, China o Estados Unidos, entre otros. Hasta donde hay información, dichos temas no han formado parte del diálogo en los encuentros presidenciales, por ejemplo, con Barack Obama.

Finalmente, aunque no de menor importancia, está el hecho de que para México la pertenencia al Consejo de Seguridad no forma parte de un diseño más amplio de política exterior, destinado a conquistar presencia y espacio en la política internacional. La decisión de tener una presencia fuerte en la ONU caracterizó un periodo de la vida internacional de México que se desvaneció a mediados de los años noventa. Aunque, como señalé antes, es un país que posee los elementos para ser una de las potencias medias del presente siglo, los dirigentes políticos no se interesan en conquistar ese lugar. Por ello, es probable que el comportamiento de sus diplomáticos sea correcto, pero carezca de impulso para adquirir liderazgo o para hacer de la política en el consejo un asunto que despierte la imaginación de la opinión pública. México es parte del consejo, pero no hace de los problemas allí tratados asunto prioritario de su política exterior.

Con esos claroscuros, México inició su segunda experiencia en el Consejo de Seguridad durante el presente siglo, en enero de 2009. Su llegada coincidió con momentos de gran turbulencia en el ambiente internacional. El bombardeo durante 22 días de la Franja de Gaza por parte de las fuerzas israelíes llevó a uno de los momentos más difíciles del conflicto entre Israel y Palestina; una espina en el corazón de Naciones Unidas desde que se decidió la creación del Estado de Israel, hace más de 60 años.

Tomar un asiento en el consejo cuando tiene lugar uno de los episodios más violentos de la lucha en el Medio Oriente no ofrece mucho margen de maniobra a la diplomacia mexicana. Al igual que otros miembros del consejo, México es un actor secundario en el tratamiento de ese tema. Los actores principales son otros: el gobierno de Estados Unidos, los países árabes que mayormente resienten las consecuencias de los enfrentamientos, en particular Egipto, y los miembros de la Unión Europea cuyo mayor protagonismo recayó en esta ocasión en el Presidente de Francia. Sin duda, fueron ellos quienes tuvieron la última palabra en la elaboración de la reso-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

lución que finalmente se adoptó el 8 de enero y que ordenaba, entre otras cosas, el cese al fuego.[8]

Más allá del problema de Gaza, el consejo designó en el mes de enero a los responsables de los diversos órganos subsidiarios. Se decidió que México presidirá tanto los Comités de Sanciones —el de Somalia y el de Costa de Marfil— como el Grupo de Trabajo sobre Niños en Conflictos Armados y ocupará un lugar, como miembro del Consejo de Seguridad, en la Comisión para la Consolidación de la Paz.

No es fácil averiguar cómo y por qué determinados países presiden uno u otro órgano subsidiario. A primera vista, dada la poca experiencia de México en cuestiones africanas, es poco afortunado presidir dos comités relativos a problemas en esa región. En todo caso, el más interesante parece ser el de Somalia, donde habrá que dilucidar cómo podrían enfocar mejor las sanciones a ese país para hacer posible la entrega de asistencia humanitaria o detener las acciones de piratería que llevan a cabo sus nacionales, poniendo en perpetuo estado de zozobra a los numerosos barcos que transitan frente a sus costas.

Un momento clave en el paso por el Consejo de Seguridad de los miembros no permanentes es el ejercicio de la presidencia. México la ocupó en el mes de abril de 2009. No fueron momentos fáciles para ejercer esa función. El envío de un misil por parte de Corea del Norte, contraviniendo decisiones previas del consejo, creó tensiones muy fuertes en el noreste de Asia, al mismo tiempo que hizo evidentes las diferencias de opinión entre los miembros permanentes: China y Rusia por una parte, Estados Unidos, Francia y Reino Unido por la otra, acerca de cómo enfrentar el problema. Tocó a la presidencia del consejo ejercer su habilidad diplomática para lograr una acción consensuada, aun cuando no satisficiera plenamente los intereses de todos. Se optó por una declaración del presidente que algunos consideraron menos vinculante que una resolución, pero que en realidad cumplía fines sustantivos, como expresar la condena unánime a Corea del Norte, reanudar el mecanismo de negociaciones diplomáticas formado por seis países y reactivar el Comité de Sanciones contra ese país.[9]

Una de las prerrogativas cuando se tiene la presidencia del consejo es colocar en la agenda temas a discutir en sesiones públicas. De los llevados

[8] Resolución del Consejo de Seguridad, S/RES/1860, 8 de enero de 2009.

[9] Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad, S/PRST/2009/7, 13 de abril de 2009.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

por México, causó gran impacto el relativo a niños en conflictos armados, un problema cuya expresión más cruel son los niños secuestrados o comprados para integrar las filas de ejércitos irregulares. A la sesión acudió una joven que fuera niña soldado en Uganda y quien relató la manera en que, junto con otras 139 niñas, fue secuestrada en su escuela por un ejército irregular. El relato de los horrores vividos fue presentado con enorme lucidez por quien ahora tiene 18 años y ha consagrado su vida a luchar para que esos crímenes no queden impunes. El relato quedó en los anales del consejo como uno de los momentos más dramáticos de las sesiones públicas.

En los corredores de la ONU quedó una buena impresión de México durante el primer tramo de su pertenencia al consejo, en el periodo 2009-2010, cosa que era de esperarse, tomando en cuenta el profesionalismo de sus diplomáticos al que nos hemos referido. Es algo positivo pero no suficiente para hacer de México un actor destacado de la política internacional. Para alcanzar esos fines faltan otros elementos que no han estado presentes en la política mexicana en tiempos recientes, como un proyecto integral que coloque a México en una posición destacada para incidir en los asuntos mundiales del siglo XXI, así como una política de comunicación que transmita dentro y fuera del país la voluntad de ocupar ese sitio.

Empezando por lo segundo. Nadie en México se enteró del papel que desempeñó como presidente del Consejo de Seguridad, en abril de 2009. La política de comunicación brilla por su ausencia en las filas del gobierno. Cuando se decidió el ingreso al consejo por segunda vez en los gobiernos del Partido Acción Nacional, se creyó que sería parte de un proyecto de política exterior que, como rezaban los eslóganes, serviría para traer "más mundo a México". No ha sido el caso. Al no estar acompañada de una política de comunicación, la pertenencia al consejo y muchas otras acciones de política exterior carecen de significado para la opinión pública.

El escaso interés por la comunicación es síntoma de un fenómeno más general del México contemporáneo: el ensimismamiento con las cuestiones internas, en detrimento de una proyección hacia el exterior. La pertenencia al Consejo de Seguridad es una decisión un tanto aislada que no coincide con otra serie de acciones para potenciar la presencia de México en los foros internacionales. Cierto que el país pertenece a muchos de ellos, como el Grupo de los 20 para la construcción de una nueva arquitectura financiera internacional. Pero es una pertenencia discreta, de la que poco se habla en los medios de comunicación y que no es motivo de tomas de posición explícitas por parte de sectores gubernamentales que propicien inte-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

rés o compromiso por parte de grupos internos y externos. A diferencia de Brasil, cuya proyección de sus ambiciones internacionales es intensa, los dirigentes mexicanos callan ante lo que ocurre o se lleva a cabo en el exterior. De tal suerte, el paso por el consejo, al menos hasta el momento de escribir estas líneas, es una empresa que interesa sólo a los profesionales de la diplomacia mexicana y sus analistas.

CONCLUSIONES

Las conclusiones de este ensayo apuntan en dos direcciones. Por una parte, las relativas al papel del Consejo de Seguridad en los esfuerzos para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional de nuestro tiempo; por la otra, las que se refieren al papel de México. En lo tocante al consejo, se advierte que el incumplimiento de sus resoluciones, las dificultades encontradas en el ámbito de aplicación de sanciones, los escándalos de corrupción y la pluralidad de acciones encabezadas por grupos regionales están dando lugar a numerosos cuestionamientos.

El malestar ante las funciones del consejo se deriva, en gran parte, del hecho de que los conflictos que se encuentran en su agenda rebasan sus capacidades. Los problemas relacionados con la reconstrucción de estados fallidos, con la atención de las necesidades humanitarias en países atrapados en largas guerras civiles, o con la ausencia de interlocutores válidos para mediar en la solución de conflictos son algunos ejemplos de la dimensión de los retos que debe superar y lo limitado de los recursos existentes para enfrentarlos.

También suscita escepticismo la falta de claridad de su mandato ante asuntos temáticos, como el cambio climático, cuya solución reside en circunstancias sobre las que el consejo no puede tener incidencia. La importancia de colocar ciertos asuntos en la agenda de este organismo concede mayor atención mediática, pero no más que eso.

Finalmente, al igual que ha ocurrido en el pasado, algunos temas inscritos en la agenda del consejo sólo merecen su atención cuando las negociaciones para enfrentarlos se han conducido en otra parte. Es en ámbitos distintos al consejo donde se buscan y a veces se encuentran soluciones a problemas que conciernen a las grandes potencias. El consejo desempeña allí un papel limitado —en ocasiones, el de legitimar los acuerdos alcanzados por un pequeño grupo de países— y éste es su papel más interesante,

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

como muro de contención para evitar que el tratamiento de los problemas se deslice hacia la exclusiva acción unilateral.

En ese cuadro, la participación de México se ha iniciado con aciertos y debilidades, entre los que destacan, por una parte, la experiencia de sus diplomáticos, la cual le permitió, entre otros puntos, sacar adelante con éxito la presidencia del Consejo, en abril de 2009, y por la otra, las incongruencias, como no participar en OMP, no inscribir la pertenencia al Consejo de Seguridad en una visión más amplia de su papel en el mundo o no hacer uso de una política de comunicación para comprometer a la ciudadanía con las acciones que se llevan a cabo en ese foro.

Más allá de las características con las que México cumple en estos momentos sus funciones en el Consejo de Seguridad y más allá de la falta de proyecto integral que caracteriza en estos momentos a la política exterior, es necesaria una reflexión de más largo plazo sobre si conviene o no buscar de nuevo la pertenencia a ese órgano cuestionado cuyas limitaciones llevan a ver con escepticismo sus trabajos.

Antes de responder esa interrogante, se impone una llamada de atención sobre lo insustituible del Consejo de Seguridad. Independientemente de todos los cuestionamientos que se pueden hacer a ese órgano, a los cuales hemos hecho referencia en este capítulo, hoy día no hay un foro alternativo para la negociación y el diálogo permanente entre los cinco países que son, también, las potencias nucleares reconocidas como tales. No hay un foro alternativo para estar alertas sobre los numerosos conflictos presentes en África, Asia y, en menor grado, en América Latina. No hay un foro alternativo de carácter universal que esté atento a los problemas que se han profundizado recientemente, como el terrorismo internacional.

Sin duda, sería deseable que existiese en el ámbito internacional un órgano con capacidades suficientes para imponer, más allá de la voluntad de los estados individuales, un orden fincado en principios claros de derecho internacional, con legitimidad ante todos los miembros de la comunidad internacional; una institución cuyas decisiones fueran observadas sin discusión.

Sin embargo, esa situación ideal no corresponde con la realidad. Vivimos un orden internacional precario, en el que sin duda hay avances respecto de lo que existía antes de que se creara la Sociedad de Naciones, pero en el que las instituciones multilaterales de carácter político tienen todavía un papel muy acotado, sujeto —como lo vemos con frecuencia— a la arbitrariedad de la que hacen uso los países más poderosos.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Sería un grave error, sin embargo, ignorar que en términos históricos ha habido un gran adelanto durante los últimos años. El mundo de hoy tiene puntos de referencia, acuerdos internacionales, convenciones y tratados que marcan el "deber ser" de la seguridad internacional. Ponerlos en vigor es una de las tareas del consejo; buscar consensos sobre cómo llevarlo a cabo es la finalidad constante de sus trabajos. Como es obvio, es una tarea que se cumple tan sólo en forma parcial.

Algunas voces han propuesto alternativas más eficientes al actual Consejo de Seguridad. Ninguna ofrece soluciones viables; ninguna posee la legitimidad universal que, a pesar de todas sus limitaciones, sigue teniendo Naciones Unidas. Como reflejo de lo imperfecto del orden internacional existente, el Consejo de Seguridad es la única vía para intentar si no resolver al menos atenuar las tensiones producidas por numerosas circunstancias que ponen en peligro la paz y la seguridad internacionales, o abrir un diálogo que lleve a aminorarlas. Es poco, pero mucho más de lo que ocurriría si no existiese.

En el contexto anterior se debe ubicar la respuesta sobre la pertenencia futura de México al consejo. Indudablemente, esa pertenencia es deseable. Es la única manera de ser congruentes con la responsabilidad que conlleva ser un miembro de la comunidad internacional que desea contribuir a la construcción de un orden internacional más seguro y más justo que el que hoy existe.

Desde un ángulo más pragmático, la pertenencia al Consejo de Seguridad es una de las grandes escuelas para los diplomáticos mexicanos. Los funcionarios que llevan el seguimiento cotidiano de las labores del consejo, los que deben aprender a interpretar las posiciones asumidas por los diversos miembros, los que aprenden a imaginar acciones que quizá no solucionen definitivamente un conflicto, pero sí contribuyan a aminorar sus riesgos, los que aprenden cómo se construye un consenso han tenido una experiencia invaluable.

Además de las razones anteriores, ¿qué puede aportar México a los trabajos del consejo? Responder a esa pregunta obliga a distinguir los diversos temas que se encuentran en la agenda. No es lo mismo pronunciarse sobre cómo puede actuarse en Somalia que sobre si conviene incrementar las sanciones a Irán. La naturaleza de los conflictos y temas que atiende el consejo obliga a verlos, al menos, desde dos grandes perspectivas.

En primer lugar, podemos referirnos a conflictos que ocurren en países en desarrollo y que tienen que ver con situaciones internas que exigen bus-

C M EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

car la reconciliación entre grupos antagónicos y la creación o reconstrucción de sus instituciones de gobierno. En esta categoría se encuentra la mayoría de conflictos africanos o el caso de Haití. En estos casos, la contribución de México reside —así ha estado ocurriendo— en llamar la atención sobre el origen del conflicto y no sólo sus manifestaciones. Las crisis que se suceden en estos países obedecen a problemas ancestrales que deben tomarse en cuenta para definir los programas que busquen la reconciliación y, después, la consolidación de la paz. Igualmente importante es atender a los problemas humanitarios que se relacionan con la población civil, en la que mujeres y niños son una parte muy vulnerable que requiere de atención especial.

Los retos son distintos cuando se trata de un conflicto en el que están de por medio intereses prioritarios de una gran potencia. En el caso de Iraq, por ejemplo, el desafío era evitar que el Consejo de Seguridad avalara una acción militar de grandes dimensiones que iba en contra del sentir de la mayoría de miembros del consejo y de la opinión pública internacional. El tiempo ha dado la razón a la posición asumida entonces por México. La invasión fue uno de los desaciertos más costosos para todos los que participaron en ella y los motivos que la justificaron inicialmente —la existencia de armas de destrucción masiva en Iraq— resultaron infundados.

Esa experiencia demuestra que cuando está en el horizonte la posibilidad del uso de la fuerza conviene promover primero todas las formas posibles de negociación, tal y como está ocurriendo actualmente en el caso de Irán o de Corea del Norte. La acción militar es el último recurso y, cuando ocurre, debe contar con el consenso de los miembros permanentes y no permanentes. México puede desempeñar un papel constructivo alentando siempre el diálogo político, la mediación y los buenos oficios, antes de recurrir a la aplicación de sanciones y oponiéndose, siempre con firmeza, a cualquier acción de carácter unilateral contraria a los principios establecidos en la Carta de Naciones Unidas.

También es tarea de los miembros no permanentes evitar que el consejo sea desplazado por organismos regionales o grupos de negociación *ad hoc*. Esto no quiere decir que tales mecanismos no sean convenientes; por el contrario, son frecuentemente la vía más adecuada para buscar la solución a un conflicto. De lo que se trata es de mantener informado al consejo, de hacerlo partícipe de las decisiones que se tomen y lograr que permanezca como el órgano de mayor jerarquía para legitimar las acciones colectivas.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Finalmente, la diplomacia mexicana puede contribuir a la tarea central del Consejo de Seguridad, que consiste en lograr consensos y encontrar salidas que sean aceptables para todos. Es interesante recordar que algunas de las mejores decisiones del consejo han sido iniciativa de diplomáticos hábiles, pertenecientes a países débiles pero con gran imaginación política. Contribuir al logro de acuerdos es la tarea central de la diplomacia y ésta es la que México puede practicar con éxito en ese órgano tan cuestionado y al mismo tiempo tan necesario que es el Consejo de Seguridad.

REFERENCIAS

Boutros-Ghali, B., 1992. *Una agenda para la paz*. Nueva York, Naciones Unidas.

Consejo de Seguridad, 2009. Cross-Cutting Report No. 2. The Security Council's Role in Disarmament and Arms Control: Nuclear Weapons, Non-Proliferation and other Weapons of Mass Destruction. 1 September 2009, en <*http://www.securitycouncilreport.org/site/c.glKWLeMTIsG/b.5458147/k.BBC1/CrossCutting_Report_No_3brThe_Security_Council8217s_Role_in_Disarmament_and_Arms_Control_Conventional_Weapons_and_Small_Armsbr24_September_2009.htm*>.

Consejo de Seguridad, 2010. Portal del Consejo de Seguridad, en <*www.securitycouncilreport.org*>.

Glennon, M., 2003. Why the Security Council failed?, *Foreign Affairs* **82** (3): 16-36.

Hernández, J., 1994. Nuevos ámbitos de acción de las operaciones de mantenimiento de la paz. Implicaciones para el orden mundial, en O. Pellicer (comp.), *Las Naciones Unidas hoy: visión de México*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores-Fondo de Cultura Económica, pp. 150-173.

Luck, E., 2003. The end of an illusion, *Foreign Affairs* **83** (4): 201-202.

Pellicer, O., 2003. Los dilemas de México en el Consejo de Seguridad, en R. Fernández de Castro (coord.), *En la frontera del imperio.* México, Ariel-ITAM, pp. 91-106.

Pellicer, O., 2005. Tiempo de definiciones, la política exterior de México en los foros multilaterales, en R. Fernández de Castro y E. Ruiz (coords.), *La agenda internacional de México 2006-2012.* México, Ariel, pp. 155-165.

Slaughter, A.M., 2006. The Robert Levine Distinguished Lectures Series: A new UN for a new century, *Fordham Law Review* **74** (6): 2961-2970.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

18
MÉXICO Y LOS CAMBIOS EN LA ARQUITECTURA ECONÓMICA INTERNACIONAL

*María de Lourdes Aranda Bezaury** y
*Berenice Díaz Ceballos Parada***

CONTENIDO

Introducción 652
La nueva arquitectura económica internacional 652
La concertación informal entre países desarrollados y en desarrollo 654
Surgimiento y evolución del diálogo G8-G5, 655; El avance del G20, 659; La concertación entre países en desarrollo, 663; Perspectivas de la concertación informal, 668
El papel de México en el cambiante escenario internacional 669
Referencias 673

* Subsecretaria de Relaciones Exteriores: <*laranda@sre.gob.mx*> ** Coordinadora de Asesores de la Subsecretaria: <*bdiaz@sre.gob.mx*>.

Las autoras agradecen a Mauricio Escanero, Ana Osuna Orozco, Gabriel Terrés Cruz y Antón Aguilar García sus contribuciones a esta investigación, así como los comentarios de Celia Toro a los borradores del mismo.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

INTRODUCCIÓN

El propósito de este artículo es presentar una reflexión sobre los cambios que se están gestando en la arquitectura económica internacional y que han sido puestos de relieve por la institucionalización del G20 como foro principal para la concertación económica entre las naciones. Asimismo, se explora el papel que México está desempeñando en este escenario y se abordan las perspectivas para la acción de nuestro país en el diseño de esta nueva arquitectura que continúa en construcción.

Para tal efecto, se presenta un esbozo sobre los principales desarrollos que están delineando el orden mundial actual, en el que confluyen una profunda transformación de la estructura internacional de poder con el surgimiento de un nuevo *modus operandi* en la cooperación internacional: la concertación multilateral informal entre países desarrollados y países en desarrollo.

En un segundo apartado se examina la evolución de tres vertientes destacadas de la concertación informal actual: el diálogo G8-G5, como plataforma innovadora de esta nueva forma de diálogo; el G20 en el nivel de sus líderes, cuyo principal avance ha sido incorporar a los países en desarrollo en calidad de miembros de pleno derecho, así como las diversas plataformas de concertación que se perfilan entre las potencias emergentes.

En el apartado final se examina el papel que México ha desempeñado en la concertación informal actual y, a manera de conclusión, se presentan opciones para el despliegue de la política exterior de nuestro país en este escenario internacional complejo y en rápida evolución.

LA NUEVA ARQUITECTURA ECONÓMICA INTERNACIONAL

El resultado más significativo de la pasada Cumbre de Líderes del G20 en Pittsburgh (24 y 25 de septiembre de 2009) fue el anuncio de la institucionalización de este grupo como el principal foro informal de concertación económica internacional. Los líderes acordaron sostener dos cumbres en 2010, una en Canadá y otra en Corea, y a partir de 2011 organizar una al año, empezando en Francia.

La institucionalización del G20 al más alto nivel reconoce en cierta medida el desplazamiento del eje del poder económico internacional hacia una mayor multipolaridad, en la cual los países del G8 pierden espacio a

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

favor de las potencias emergentes de mayor peso e influencia política, en particular China. Al mismo tiempo, el G20, como foro informal de diálogo y búsqueda de soluciones colectivas, refleja la necesidad de la comunidad internacional de encontrar mecanismos innovadores de cooperación en un mundo globalizado y cada vez más interdependiente, en el que los problemas que trascienden las fronteras nacionales se han vuelto cada vez más numerosos.

Por lo que se refiere a la transformación de la estructura de poder internacional, en años recientes se ha reafirmado cada vez con mayor contundencia que las potencias tradicionales, cuyo símbolo más elocuente es el G8, han ido perdiendo margen de acción internacional. Mientras que el G7 redujo su participación en la economía internacional de 51% en 1980 a 40.8% en 2009,[1] en el mismo periodo la economía china pasó de representar 2% de la producción mundial a casi 12%, e India aumentó su presencia de 2 a 4.9%.[2] Estas cifras son indicadores del poder que han adquirido China e India como exportadores, importadores e inversionistas de relevancia global. Al igual que estos dos gigantes, países como Brasil, México y Sudáfrica, entre otros, ejercen una creciente influencia en los asuntos globales. Los países emergentes, asimismo, cuentan con poblaciones mucho más numerosas que los miembros del G8 y, en muchos casos, ejercen un poderoso liderazgo regional que los vuelve interlocutores indispensables para resolver problemas en sus respectivas zonas del mundo. Pero además, y quizás esto es lo más importante, tienen una característica en común: son países en desarrollo. Este factor les permite, al menos potencialmente, perseguir causas comunes en diversos foros multilaterales y concertar posiciones frente a los países desarrollados.

La respuesta global a la crisis financiera y económica internacional iniciada a finales de 2008 ha confirmado el nuevo papel que desempeñan las nuevas potencias. Los esfuerzos internacionales para enfrentar la crisis han debido incluir a un grupo amplio de países, tanto desarrollados como en desarrollo. La contribución de los países emergentes a la recuperación económica es particularmente notable. Prueba de ello es el crecimiento de la demanda sostenida de bienes y servicios en economías como la de India,

[1] No se incluye a Rusia en este recuento; en primer lugar porque no sería preciso incluir a la Unión Soviética en el conteo de 1980 y a Rusia en el actual, y en segundo lugar porque Rusia es precisamente considerada una de las principales economías emergentes.

[2] Datos del Fondo Monetario Internacional (FMI, 2009).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

China y Brasil, sin duda un elemento que contribuye a la recuperación y al equilibrio de la economía global.

A su vez, la multiplicación de los retos globales ha propiciado la creación de nuevos mecanismos de colaboración. Los grupos de concertación informal han tenido particular auge debido a la creciente disfuncionalidad de las instituciones financieras internacionales y la sistemática marginación de las Naciones Unidas de la toma de decisiones económicas. Ello, en un contexto en el que es cada vez más patente el déficit de gobernanza internacional propio de un sistema que en lo económico tiende a diluir las fronteras pero que en lo político se maneja aún bajo el esquema de Estado-nación.[3] Como quedó demostrado con el papel protagónico que ha asumido el G20 frente a la actual crisis económica internacional, las soluciones ad hoc tienden a cubrir casuísticamente los vacíos organizacionales en la conducción de la economía, la política y la seguridad globales.[4]

Lo que en este marco resulta particularmente significativo es que en años recientes las relaciones internacionales han presenciado una multiplicación de los esfuerzos de concertación informal entre países desarrollados y en desarrollo. En este debate se observa la permanencia de los miembros del G8-G5, originalmente los pioneros de esta forma de diálogo, aunada al advenimiento del G20 como su incipiente sucesor. En este contexto y en términos muy amplios, se advierte que la concertación informal entre países desarrollados y en desarrollo persigue el objetivo general de encontrar medios más eficientes para gestionar la globalización.

LA CONCERTACIÓN INFORMAL ENTRE PAÍSES DESARROLLADOS Y EN DESARROLLO

Tras el colapso del sistema de Bretton Woods y el alza de los precios del petróleo a principios de los años setenta, se tornaron cada vez más difíciles e infructuosos los diversos esfuerzos desplegados en el marco del multilateralismo formal para concertar los intereses de los países desarrollados y

[3] La gobernanza global puede definirse como el "conjunto de los esfuerzos colectivos para identificar, entender y abordar los problemas mundiales cuya resolución trasciende las capacidades individuales de los estados" (Weiss, 2009).

[4] Sobre las diferencias y complementariedades entre el multilateralismo formal (es decir, de membresía universal como Naciones Unidas) y el informal (como el G8 y el G20), véase Penttilä, 2009.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

en desarrollo. Las economías de mayor desarrollo y peso internacional en el bloque capitalista optaron por intensificar su propia concertación a efecto de reestablecer la estabilidad al sistema monetario y potenciar su influencia internacional. El surgimiento del G7, y posteriormente del G8, marcaron en este contexto un nuevo modo de concertación informal entre jefes de Estado y de gobierno. Uno de los principales propósitos de esta forma de diálogo era incidir en la determinación del rumbo de la economía internacional, más allá de los límites del multilateralismo formal propio de las Naciones Unidas y de las instituciones financieras internacionales, haciendo valer el poder hegemónico de los miembros del nuevo club.

En su esencia, el diálogo entre el G8 y el G5 (conformado por Brasil, China, India, México y Sudáfrica) y el G20 constituyen modelos más avanzados en la evolución de este modelo de concertación informal con membresía exclusiva. En este sentido perfilan una diferencia cualitativa: se caracterizan por la inclusión de los países emergentes en el club de los países con mayor influencia, como consecuencia de la multipolaridad y de la interdependencia económica.

Actualmente, tres tipos de configuración cuentan con especial visibilidad en la escena internacional y constituyen la expresión concreta del auge de la concertación informal: el diálogo G8-G5, el G20 en el nivel de sus líderes y las plataformas de concertación entre países en desarrollo. A continuación se hace un breve análisis del surgimiento y evolución de estas plataformas de concertación.

Surgimiento y evolución del diálogo G8-G5

Por varias décadas, el G8 fue el grupo de concertación informal más influyente en la agenda y las políticas que han guiado el proceso de globalización. Al surgir, en 1975, su membresía incluía solamente a Alemania, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido. En 1976 se sumó Canadá y, en 1998, en la posguerra fría, ingresó la Federación de Rusia. La Unión Europea también participa en el G8 desde 1977, aunque sin derecho a presidir el grupo y, por lo tanto, tampoco a organizar una cumbre ni a definir su agenda.

En un principio, el G8 concentró su atención en la coordinación de políticas y la búsqueda de acuerdos sobre los temas básicos de la agenda económica internacional. Con el tiempo, su agenda se ha ido ampliando

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

para cubrir asuntos políticos y otros temas de trascendencia internacional, como el cambio climático, el terrorismo, la educación y la seguridad alimentaria, entre muchos otros.

Sin embargo, en los últimos años, a medida que se han ido reconfigurando el poder internacional y los términos de la interdependencia global, el G8 se ha visto afectado por una cada vez más notable falta de legitimidad y efectividad. La prensa internacional y diversas organizaciones de la sociedad civil han incrementado sus críticas respecto a la incapacidad del G8 de forjar los acuerdos que demandan los desafíos actuales, o bien, han denunciado la falta de cumplimiento de los acuerdos alcanzados en las cumbres. Al respecto, vale mencionar su tibia actuación en la lucha contra el cambio climático o el incumplimiento de la promesa de destinar 0.7% del PIB de sus economías a la Ayuda Oficial para el Desarrollo.[5]

Además de las fallas que podrían llamarse intrínsecas del G8, la creciente multipolaridad del poder económico ha puesto en evidencia la disfuncionalidad de la membresía de este foro, que no incluye a ningún país en desarrollo ni responde a un criterio de representatividad geográfica. Con el objeto de atender esta necesidad de ampliar la mesa de discusiones, desde la cumbre de Okinawa en 2001, en cada una de sus cumbres anuales, el G8 ha sostenido al menos una sesión de diálogo con diversos grupos de países no miembros. Esta política se ha denominado como el Diálogo Ampliado (*outreach*) y en años recientes se ha desarrollado en dos vertientes principales: con países africanos, para tratar cuestiones de desarrollo, y con las llamadas potencias emergentes, con las que se han discutido diversos temas de interés global, como el cambio climático, la seguridad energética y la seguridad alimentaria, entre otros. El diálogo con países africanos comenzó desde 2001 y más formalmente en la Cumbre de Kananaskis, en 2002, en la que se lanzó el Plan de Acción del G8 para África. Con los líderes de países emergentes se llevó a cabo un ejercicio de diálogo en la cumbre de Evian en 2003 (participaron Arabia Saudita, Brasil, China, India, Malasia y México), pero la interacción con estos países se formalizó a partir de 2005.

Con este esquema, desde la Cumbre del G8 en Gleneagles, Reino Unido, en 2005, se ha establecido un diálogo con México, Brasil, China, India y Sudáfrica, cinco países emergentes de creciente importancia en el escena-

[5] Para un seguimiento puntual de la instrumentación de los compromisos del G8, véanse Informes del Centro de Investigación sobre el G8 de la Universidad de Toronto (G8 Information Centre, 2010).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

rio internacional. Estos cinco países se constituyeron en el Grupo de los Cinco (G5) y, como tal, han participado en las Cumbres del G8 de 2005 en Gleneagles, Reino Unido; 2006 en San Petersburgo, Rusia; 2007 en Heiligendamm, Alemania; 2008 en Hokkaido, Japón, y 2009 en L'Aquila, Italia.

El acercamiento formal entre ambos grupos se empezó a concretar con el establecimiento del Proceso de Heiligendamm, en el marco de la Cumbre de 2007. Este proceso estableció un mecanismo de diálogo entre los 13 países sobre los temas de inversión, investigación e innovación, eficiencia energética y desarrollo, con el apoyo técnico de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Si bien no es propósito de este artículo abundar sobre los trabajos y logros del proceso, vale la pena mencionar brevemente que sus resultados fueron positivos ya que, más allá del intercambio de información y mejores prácticas, ha servido para crear confianza entre ambos grupos y ha contribuido a catalizar la búsqueda de soluciones conjuntas a algunos de los temas que se han estancado en los foros multilaterales. Otro elemento significativo es que el Proceso de Heiligendamm es el único mecanismo formal directamente vinculado con la cumbre que el G8 ha establecido con otros países. En otras palabras, ha sido el intento más serio de vinculación con el mundo en desarrollo.

En la última cumbre celebrada en L'Aquila, se adoptó por primera vez una Declaración Política Conjunta del G8 y el G5.[6] Dicha declaración abordó la recuperación económica, la seguridad energética y la alimentaria, la lucha contra el cambio climático y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Si bien el diálogo G8-G5 se ha ido consolidando a lo largo de estos años, interesa observar que la Cumbre del G8 sigue siendo el punto focal de la interacción de ambos grupos, por lo que los países del G5 no han tenido la oportunidad de participar en términos de plena igualdad. Aunque la participación del G5 ha sido una constante desde 2005, la presidencia en turno del G8 tiene la facultad de invitar a los líderes de los países que considere oportuno, con base en los temas y prioridades que quiera impulsar en la cumbre. No existe un compromiso formal que asegure que los líderes del G5 participarán cada año. Además, la agenda fundamental de la cumbre es definida por el anfitrión en consulta con los miem-

[6] Esta declaración, así como las declaraciones políticas y documentos de posición que ha adoptado el G5 pueden consultarse en el portal del Grupo (G5, 2010) El sitio también proporciona información sobre la evolución del diálogo entre el G5 y el G8 desde 2005. La Declaración Conjunta y los documentos adoptados en la Cumbre de L'Aquila puede consultarse en el sitio oficial de la Cumbre (G8 Summit. 2009).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

bros del G8, por lo que la capacidad del G5 para influir en la agenda sustantiva del Diálogo Ampliado es limitada.

Prueba de todo ello es que, este año, la presidencia canadiense del G8 organizará una cumbre corta (de día y medio, cuando tradicionalmente estos eventos duran tres días), en la que no habrá diálogo ampliado. Esta cumbre, a celebrarse en Muskoka el 25 y 26 de junio de 2010, tendrá un perfil relativamente bajo porque, inmediatamente después, se celebrará en Toronto la Cumbre de Líderes del G20 (26 y 27 de junio). Tanto los países del G8 como los otros miembros del G20 coinciden en la prioridad que reviste esta última.

Esta falta de certidumbre y continuidad en el diálogo G8-G5 ha dado lugar a que proliferen propuestas para formalizar la creación de un foro más amplio y representativo, que incluya a los miembros de ambos grupos en plena igualdad. El presidente de Francia, Nicolas Sarkozy, ha declarado en diversas ocasiones su apoyo a la creación del Grupo de los 13 o incluso del Grupo de los 14, que incluiría al G8, al G5 y, posiblemente, a un país árabe, como Egipto.[7] El primer ministro de Reino Unido, Gordon Brown, también ha hecho señalamientos en este sentido (Brown, 2008). Desde el ámbito académico también se han formulado propuestas para ampliar el G8, con base en diversas configuraciones (Garton, 2008). El actual embajador de Estados Unidos en México, Carlos Pascual, en su libro *Poder y responsabilidad*, propuso la creación del G16 para promover un diálogo fluido y cooperativo entre países desarrollados y emergentes (Pascual *et al.*, 2009: 16). En todas estas propuestas se considera la inclusión del conjunto de los miembros tanto del G8 como del G5.

No obstante, el surgimiento del G20 a nivel de líderes representa un reto para el futuro del diálogo entre el G5 y el G8. Por un lado, el G20 ya contempla la membresía de pleno derecho de los miembros del G5, por lo que resulta probable que éstos tengan menor interés en formar parte de un eventual G14 impulsado por algunos miembros del G8. Además, en cuanto a los temas sustantivos, la afirmación del G20 en el terreno económico y financiero limita el margen de acción en el que el G5-G8 podría aportar un valor agregado, salvo que se establezca una clara división del trabajo entre ambos grupos para que uno aborde los temas económico-financieros y el otro los temas globales, políticos y de seguridad.

[7] Nicolas Sarkozy hizo su primera declaración concreta en este sentido en su discurso ante el cuerpo diplomático francés del 27 de agosto de 2007 (Sarkozy, 2007).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

El avance del G20

El G20 fue creado en 1999 a partir del modelo de concertación informal iniciado por el G8, como consecuencia de la crisis económica que estalló en el sudeste asiático en 1997. En sus inicios, el G20 se conformó como un foro de discusión en el nivel de ministros de Finanzas y gobernadores de bancos centrales en el que se invitó, además de los miembros del G8, a un grupo de países definidos por el mismo G8 como sistémicamente importantes para la economía internacional: Arabia Saudita, Argentina, Brasil, China, India, Indonesia, México, Turquía y Sudáfrica, así como a Australia y Corea del Sur. Canadá fue el primer país en ocupar la presidencia *pro tempore* del grupo, en reconocimiento al liderazgo desempeñado por el entonces ministro de Finanzas de Canadá, Paul Martin, en la creación del G20 (Martin, 2005).[8] México fue el primer país latinoamericano en asumir la presidencia del grupo, en 2003.

La crisis financiera y económica global de 2008, que ha sido la de mayor magnitud e impacto desde 1929, precipitó la elevación del G20 en el nivel de líderes como principal plataforma de concertación económica internacional. Con ello se confirmó el desplazamiento histórico del G8 como centro del poder internacional y, en un sentido más profundo, se concretó en un solo movimiento el objetivo hacia el que avanzaba de manera gradual el diálogo G8-G5: constituir una plataforma de concertación entre los países desarrollados y en desarrollo.

Los líderes del G20 se reunieron por primera vez en noviembre de 2008, en Washington, D.C. En esa cumbre, los jefes de Estado y de gobierno acordaron un plan de acción con medidas regulatorias, macroeconómicas y políticas de corto y mediano plazos para enfrentar la crisis e impulsar la recuperación económica global. Se logró dar un mensaje de unidad y voluntad para actuar con decisión.

En seguimiento a este esfuerzo, en abril de 2009, en el marco de la presidencia británica del G20, el gobierno de Reino Unido convocó a una nueva reunión de líderes en Londres. En dicha cumbre se acordó canalizar 1.1 billones de dólares hacia las instituciones financieras internacionales para apoyar la recuperación económica global. Esta demostración de voluntad y capacidad de actuar de manera conjunta constituyó un

[8] Paul Martin propone elevar el G20 al nivel de líderes y ampliar su agenda a todo tema que requiera de la concertación entre países.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

importante mensaje de confianza a los mercados y a la opinión pública en general, por lo que en términos de eficacia para combatir la crisis podría considerarse la más exitosa de las tres cumbres que se han llevado a cabo hasta ahora.

Por iniciativa del presidente de Estados Unidos, Barack Obama, en septiembre de este año tuvo lugar la Tercera Cumbre de Líderes del G20, en Pittsburgh. En esa ocasión, la crisis económica cedió los reflectores al foro que se había instituido para tratarla: el G20 en sí. En Pittsburgh, si bien se dio seguimiento al cumplimiento de los acuerdos de las dos cumbres anteriores y se introdujeron temas nuevos como el cambio climático, la energía y la seguridad alimentaria, el acuerdo más relevante, como ya se mencionó, fue la institucionalización del G20 al nivel de líderes como el principal foro de concertación económica internacional.

Los promotores del G20 subrayan que es un grupo con mayor legitimidad que el G8, dada la pluralidad de su membresía, pero aún suficientemente pequeño para asegurar su eficacia y eficiencia. Sus detractores advierten que adolece de las mismas fallas de origen que el G8, en particular por su carácter excluyente y no representativo. Los casos de la sobrerrepresentación de Europa y la subrepresentación de África son evidentes. Al propio tiempo, en el interior del G20, algunos países emergentes critican la falta de transparencia de sus métodos de trabajo.[9]

Como se señaló, el fortalecimiento del G20 podría restar espacio al diálogo G5-G8 y afectar al propio G5, que se ha desarrollado en función de su interacción con el G8. Sin embargo, algunos países, como Francia, Rusia, Italia y Japón parecen favorecer la permanencia y eventual fortalecimiento del diálogo G8-G5 como un foro para la discusión de temas globales y políticos que, al menos por el momento, no son competencia del G20. Francia ha propuesto en repetidas ocasiones la creación del G14 (G8+G5+Egipto)

[9] En efecto, como en el caso del G8, los países europeos tienen una representación desproporcionada. En la mesa de Pittsburgh se sentaron Alemania, España, Francia, Italia, Países Bajos, Reino Unido, la Comisión Europea y el presidente del Consejo Europeo. Además, quienes están al frente de buena parte de las instituciones internacionales que participaron también son europeos: Dominique Strauss-Kahn, director del Fondo Monetario Internacional, Pascal Lamy, de la Organización Mundial del Comercio, al igual que Mario Draghi del Consejo de Estabilidad Financiera. Algunos críticos han señalado que incluso el formato y el ambiente de las cumbres del G20 son muy parecidos a los de las cumbres de la Unión Europea, con "una cena de Líderes la noche previa y un día entero negociando un comunicado impenetrable y estableciendo grupos de trabajo poco transparentes" (Rachman, 2009).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

en 2011.[10] Otros países, como China y Estados Unidos, por diversas razones, parecen preferir la afirmación de la primacía del G20, tal vez con una agenda ampliada, en un esquema que implicaría el posible eclipse del diálogo G8-G5. En particular, China considera que el diálogo G8-G5 no ha logrado reunir a los países desarrollados y a los emergentes en pie de completa igualdad, como sí lo hace formalmente el G20.

En la perspectiva inmediata, el G8, bajo el liderazgo de Estados Unidos, mantiene su coordinación y una amplia capacidad para impulsar su agenda y sus prioridades en el G20, en el cual está ejerciendo una copresidencia de facto. Las próximas cumbres del G20, que se celebrarán en Canadá y Francia, fueron impulsadas tras decisiones cupulares y corresponden a los países que presidirán el G8 en 2010 y 2011. Esto se hizo sin tener en cuenta el sistema de rotación con el que funcionaba el G20 en el nivel ministerial, el cual sólo anticipaba que en 2010 correspondía a Corea del Sur la presidencia del G20. En respuesta, los países en desarrollo del grupo ahora promueven el establecimiento de un nuevo sistema de rotación de las presidencias del G20, predecible y transparente, y que permita la alternancia entre países desarrollados y en desarrollo.

Por el momento, los países en desarrollo miembros del G20 no cuentan con una plataforma de coordinación suficientemente consolidada que les permita contrarrestar adecuadamente la influencia del G8 e impulsar sus intereses de manera más efectiva. Ello también ha sido evidente en la definición de la agenda de las cumbres y la composición de los comunicados conjuntos, que han recaído prácticamente en el país anfitrión de las cumbres. Esta incapacidad para ejercer una participación más asertiva en cuestiones prácticas como la agenda o el comunicado final apunta a una situación que podría ser más trascendente: que el G20 se convirtiera en un mecanismo de difusión, aceptación y legitimación de las normas y prioridades de los países desarrollados. En otras palabras, la igualdad formal entre los miembros no ha redundado en una capacidad igual para promover los intereses de todos los países que conforman la mesa. Como muestra de ello, se observa que el tema de la reforma de las instituciones financieras internacionales para aumentar la participación de los países en desarrollo ha registrado progresos parciales e insuficientes y que los temas de la regu-

[10] Véase el sitio oficial del G20 (<*http://www.g20.org/*>) para información general sobre los objetivos y trabajos del grupo, así como para consultar todos los comunicados conjuntos que ha adoptado tanto en el nivel de líderes como en el ministerial.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

lación y supervisión financiera han sido limitados en los términos favorecidos por los países desarrollados.

Evidentemente, no todos los países en desarrollo ni todos los desarrollados tienen la misma capacidad de influir en la toma de decisiones. En el G20, China se ha reafirmado como un actor de primera importancia, incluso desplazando a algunos de los miembros del G8 para desarrollar una interlocución fluida y directa con Estados Unidos. En este sentido, se ha hablado con cierto recelo de un G2 con la capacidad de tomar el liderazgo del G20 por sí mismo. Sin embargo, cualquiera que sea la configuración, un G2 o un G8, el problema se encuentra en que dentro del G20 se forme una especie de comité directivo que excluya al resto de la membresía, en un foro de por sí excluyente. Una excepción a esta tendencia fue la ya mencionada decisión sobre la sede de la cumbre en Francia en 2011, a la que China y México se opusieron de manera manifiesta por considerar que se estaba convirtiendo al G20 en un apéndice del G8.

De ahí que cuestiones de procedimiento como los métodos de trabajo del grupo, la rotación de sus presidencias *pro tempore*, los participantes, la definición de la agenda y las sedes de las cumbres cobren particular importancia.

Además, el G20 aún enfrenta dos importantes retos de organización. Por un lado, la legitimidad y eficacia de sus arreglos de membresía. En particular, se observa la conveniencia de contrarrestar la sobrerrepresentación europea, pero con los dos países europeos adicionales a la membresía tradicional del G20, que han participado prácticamente como miembros desde la cumbre de Washington, España y Países Bajos, una negociación en ese sentido se antoja difícil. Una alternativa sería sustituir los asientos de ciertos países por asientos regionales, pero tampoco existe consenso al respecto.[11] Por otro lado, el G20 aún debe definir los límites del espectro de temas económicos que tratará. En la cumbre de Pittsburgh, por ejemplo, el intento de Estados Unidos de integrar en la agenda los temas de energía y cambio climático se enfrentó a la oposición de los países del BRIC (Brasil, Rusia, India y China) a tratar el tema del cambio climático fuera del ámbito más incluyente de Naciones Unidas. En este sentido, la negociación en torno a la agenda tampoco será sencilla.

Con el fin de comenzar a discutir todos estos temas, y por invitación de nuestro país, los llamados *sherpas* (representantes de los líderes) del G20

[11] Por ejemplo, diversos países africanos han anunciado que el hecho de que Sudáfrica esté en el G20 no significa que los intereses de los demás países africanos estén representados. Argumentan que Sudáfrica va a este foro a defender sus intereses nacionales.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

se reunieron en la ciudad de México a mediados de enero de 2010. Ésta fue la primera reunión de *sherpas* independiente de la preparación de alguna cumbre, por lo que constituyó una buena oportunidad para reflexionar sobre el futuro del grupo. Entre otros temas, discutieron sobre el mandato y alcance del G20, sobre las futuras presidencias del grupo, la frecuencia y periodicidad de las cumbres, el proceso preparatorio, la membresía del G20 y la vinculación con otros países, con las organizaciones internacionales, así como con el sector privado y la sociedad civil. Esta reunión permitió identificar tanto las áreas de consenso como los temas contenciosos que habrá que seguir trabajando. Los *sherpas* del G20 acordaron continuar sus discusiones sobre estos asuntos en su próxima reunión, que tendrá lugar el Ottawa, Canadá, en marzo de 2010.

Sin duda, el G20 ha comenzado a perfilarse como un foro que, aunque imperfecto, es más representativo que su antecesor y puede servir como catalizador político para adoptar consensos más incluyentes, con la participación de los actores más relevantes. No obstante, en la perspectiva más amplia, es necesario que el G20, así como los demás foros de líderes tanto de países desarrollados como de países en desarrollo que están surgiendo, vinculen sus discusiones y sus propuestas a unas instituciones multilaterales más fuertes, renovadas, que logren articular el compromiso y la cooperación de la comunidad internacional en su conjunto.

La concertación entre países en desarrollo

Los grupos informales de países emergentes se han desarrollado en buena medida como mecanismos de coordinación y concertación para negociar y dialogar con los países desarrollados e incidir con mayor peso en los términos del debate internacional. Los principales grupos de esta naturaleza en la actualidad son el G5 y el BRIC, cuyos miembros participan tanto en el diálogo G8-G5 como en el G20.

El G5

El G5 surgió en 2005, cuando Reino Unido, en su calidad de presidente del G8, invitó a los dirigentes de Brasil, China, India, México y Sudáfrica a

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

participar en el Diálogo Ampliado de la Cumbre del G8 en Gleneagles. Desde entonces, estos países han realizado un esfuerzo por consolidar el grupo como un actor autónomo, a fin de desarrollar una posición diferenciada y favorable a los intereses de las economías emergentes en los asuntos de importancia global.

Un importante elemento de cohesión para el G5 ha sido el hecho de que sus miembros son países cada vez con mayor influencia en la escena mundial, con posiciones comunes en diversos temas de la agenda global. Ello les ha permitido apuntalar un diálogo constructivo con los países desarrollados en el marco de las cumbres del G8.

A partir de su surgimiento, los líderes del grupo se han reunido cada año para coordinar posiciones y potenciar su participación antes de reunirse con sus pares del G8. Asimismo, los cancilleres de los cinco países han sostenido encuentros independientes desde 2006 en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Por su parte, los *sherpas* han mantenido una comunicación constante y cotidianamente realizan consultas entre sí sobre los asuntos de interés común.

Las reuniones de coordinación y diálogo que los líderes del G5 han sostenido antes de su participación en cada una de las cumbres han permitido que los cinco países intercambien puntos de vista y coordinen posiciones en torno a una gran variedad de temas, entre los que destacan el cambio climático, la seguridad energética, la arquitectura de gobierno global, la migración, el comercio internacional y la Ronda de Doha, así como los sistemas educativos y las enfermedades infecciosas. Los documentos conjuntos de posición y las declaraciones políticas que el grupo ha adoptado en cada cumbre han dado visibilidad a las posiciones y propuestas conjuntas del G5 ante la opinión pública internacional.[12] De esta manera, el G5 ha incidido en que se brinde mayor énfasis a las prioridades del desarrollo en las discusiones con el G8. Buenos ejemplos de ello son las posturas de vanguardia que el G5 adoptó en los temas de seguridad alimentaria y cambio climático en 2008, y en el de la Ronda de Doha en 2009, sobre el cual, incluso, se adoptó una declaración especial.

El diálogo del G5 no sólo ha servido como factor de cohesión frente al G8, sino que también ha favorecido el acercamiento entre las posiciones de los cinco países y una mejor cooperación tanto en los foros multilaterales

[12] Todos los documentos conjuntos que ha adoptado el G5 se encuentra en el portal del Grupo (G5, 2010).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

como en el ámbito bilateral. Asimismo, el G5 ha logrado construir un ambiente de confianza en el que los países han podido dialogar los temas en los que existen divergencias con apertura y franqueza.

Por ejemplo, un tema en el que el G5 ha alcanzado un buen nivel de diálogo es el de la seguridad alimentaria, particularmente en 2008, año en el que los precios mundiales de los alimentos registraron una abrupta escalada. Como resultado del intercambio sobre este tema, en la Declaración Política del G5, adoptada en julio de ese año (G5, 2008), los cinco países plasmaron un marco común de objetivos urgentes para enfrentar la crisis alimentaria, entre los que destacan: eliminar en los países desarrollados los subsidios agrícolas que distorsionan el comercio; mejorar el régimen de comercio internacional de productos agrícolas, incluyendo la conclusión de la Ronda de Doha; combatir la especulación que propicia la volatilidad de los precios; incrementar los recursos de asistencia para el desarrollo destinados al desarrollo rural y el combate al hambre; fomentar la innovación tecnológica y la transferencia de tecnología, y asegurar la convergencia de las políticas para la producción de biocombustibles con la seguridad alimentaria. Este entendimiento constituyó una buena base para profundizar la cooperación en el marco de los foros competentes como la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola.

El diálogo en el marco del G5 también ha propiciado un mayor acercamiento en el tema del comercio internacional. Este asunto se ha tratado en todas las declaraciones conjuntas del G5 desde 2005, pero en 2009 se dio particular atención a este tema, por lo que los líderes del grupo adoptaron una declaración especial sobre comercio en el marco de su reunión anual previa a la Cumbre del G8 (G5, 2008). Esto ha dado lugar a una colaboración más cercana en la Organización Mundial de Comercio en donde los países del G5 comparten las metas de combatir el proteccionismo, sobre todo en el actual contexto de crisis; crear un sistema multilateral de comercio acorde con las necesidades de los países en desarrollo, al mejorar el acceso a sus productos y servicios y eliminando subsidios en los países desarrollados, así como concluir las negociaciones sobre modalidades en el contexto de la Ronda de Doha, preservando los equilibrios ya alcanzados entre las prioridades de los países desarrollados y en desarrollo.

Por mencionar otros ejemplos, el G5 también ha llevado a cabo un amplio debate sobre los cambios de la arquitectura internacional, en el marco del cual se han discutido la reforma de las Naciones Unidas y de las

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

instituciones financieras internacionales, el fortalecimiento del multilateralismo, el papel de los foros informales de concertación y la necesidad de impulsar mecanismos de cooperación entre los países en desarrollo y de incrementar su participación en los procesos de toma de decisiones. De igual manera, los países del G5 han discutido el tema de la migración internacional y han coincidido en que este fenómeno debe enfrentarse desde una perspectiva multidimensional que considere la responsabilidad tanto del país expulsor como del receptor.[13]

Cabe mencionar que el papel de liderazgo de México en los esfuerzos de consolidación del G5 ha sido notable. A partir de 2007, México funge como coordinador del G5 e interlocutor con la presidencia en turno del G8. Como coordinador, México ha desempeñado un importante papel de conciliación entre las posiciones del G5 y del G8. La contribución de nuestro país en el lanzamiento del Proceso de Heiligendamm, en el que fue necesario encontrar convergencias entre posiciones a veces muy opuestas, fue especialmente relevante. De igual manera, en representación del G5, México ha trabajado de manera muy cercana con las presidencias anuales del G8 para lograr una participación sustantiva del G5 y la capacidad de influir en la definición de la agenda de las cumbres.

Quizás la aportación más relevante del G5 a la tendencia mundial de la concertación informal haya sido la demanda de entablar un diálogo franco con los países desarrollados en términos de igualdad. A su vez, esta bandera fue el objetivo común que en gran medida ha mantenido cohesionado al G5, independientemente de los temas específicos tratados en cada cumbre. Vale la pena mencionar que antes de que se definiera que la cumbre de Washington se convocaría en el formato G20, los *sherpas* del G8 se mantuvieron en contacto con el G5 para asegurarles que los países en desarrollo formarían parte de los esfuerzos internacionales de coordinación para hacer frente a la crisis como miembros de pleno derecho.

Por su parte, los países del G5 han mantenido una comunicación constante desde el estallido de la crisis financiera global a finales de 2008 y han ampliado su diálogo y cooperación al marco del G20. Los *sherpas* y viceministros de Finanzas del grupo se han reunido en diversas ocasiones tanto en la preparación como en el seguimiento de las cumbres del G20 en Washington, Londres y Pittsburgh, con el fin de intercambiar puntos de vista e

[13] Véase, en particular, la declaración conjunta del G5 en la cumbre de Heiligendamm, en la que se incluye un apartado sobre este tema (G5, 2007).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

identificar posiciones comunes. Los miembros del G5 comparten el firme objetivo de profundizar la cooperación de los países en desarrollo miembros del G20, con el fin de impulsar los intereses comunes de manera efectiva y equilibrar lo que consideran una excesiva influencia de los países desarrollados en ese foro.

El BRIC

El BRIC, conformado por Brasil, Rusia, India y China, adquirió su nombre de un estudio elaborado por Goldman Sachs, el cual estimaba que el tamaño de estas economías sobrepasaría al del G7 para el año 2050 (O'Neill, 2001). Curiosamente, tras la divulgación de este estudio y la popularización del término BRIC, los países decidieron impulsar una nueva plataforma de cooperación que, por cierto, se ha convertido en un importante foro de diálogo entre potencias emergentes. En pocos años, el BRIC ha logrado consolidar su concertación tanto en el nivel de líderes, como de cancilleres y ministros de Finanzas. En junio de 2009 celebró su primera Cumbre de Líderes en Ekaterimburgo y la segunda en abril de 2010 en Brasilia.

Además de mantener una dinámica de diálogo independiente, el BRIC se ha destacado por el papel que ha desempeñado dentro del G20. En este marco, los países del BRIC han promovido temas contenciosos. Principalmente, han sugerido la importancia de integrar una canasta de divisas que pueda sustituir al dólar como única moneda de reserva. Además, han promovido un reajuste del poder de voto en el Fondo Monetario Internacional de al menos 7% (contra 5% propuesto por Estados Unidos) y han abogado por la mejora de los métodos de trabajo del G20.

Convergencia del G5 y el BRIC

Tanto el G5 como el BRIC emergieron con el propósito de intercambiar información y coordinar las posiciones de los países emergentes en los asuntos internacionales de mayor relevancia. Son aún incipientes, flexibles y cambiantes, y su evolución futura está plagada de interrogantes. No obstante, tanto México como los demás miembros de estos grupos comprenden la importancia de fortalecer la cooperación entre países en desarrollo, ya que los países desarrollados cuentan con mecanismos de consulta bien

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

consolidados que les permiten actuar de forma coordinada para promover sus intereses de manera más efectiva.

En este sentido, conviene encaminar esfuerzos hacia una más activa concertación política de los países emergentes tanto en el marco del G8-G5 como en el del G20. Al propio tiempo, la mayor coordinación de los países emergentes miembros del G20 podría ser reforzada por una política deliberada de vinculación con los países en desarrollo que no son miembros del G20, así como con foros más incluyentes de nivel regional y multilateral.

Perspectivas de la concertación informal

El diálogo G8-G5, el G20 y las plataformas de concertación entre países en desarrollo se han perfilado como plataformas útiles para impulsar la cooperación internacional en nuestra realidad contemporánea de interdependencia. No obstante, conviene observar que estos foros constituyen configuraciones en movimiento: su efectividad y vigencia dependerá de su capacidad de adaptación, de construcción de alianzas y de cambio para hacer frente a las rápidas transformaciones globales en marcos cada vez más incluyentes. Estas plataformas coexisten y se engarzan con otras geometrías políticas, como las instituciones multilaterales de mayor alcance, así como los foros regionales y birregionales y otras agrupaciones *ad hoc* centradas en una identidad compartida.[14] Cada uno de estos foros influye en diversa medida en la redefinición de la dinámica global.

En el caso específico del diálogo G5-G8 y del G20, se vislumbran tres posibles escenarios: 1] una reforma amplia, que considere la absorción del diálogo G8-G5 por el G20, lo que implicaría la ampliación de la agenda de discusiones del G20, para incluir temas como el cambio climático y la seguridad alimentaria; 2] una reforma media, que prevea la continuación del G20 como un foro dedicado exclusivamente al ámbito económico-financiero y, paralelamente, la integración de un G13 o G14 a partir del G8 y el

[14] Por ejemplo, México participa activamente en foros tan variados como el Grupo de Río, la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad en América del Norte, la Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea, el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico, y los propios G5 y G20, además de haber formado parte de organizaciones *ad hoc* como el Grupo de los 6 para promover el desarme mundial, o el Grupo de Amigos para la Reforma de las Naciones Unidas.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

G5 para discutir otros asuntos globales, en una especie de división del trabajo, y 3] una reforma "ligera", por la que continúe el G20 a nivel de líderes para tratar temas económicos financieros y la preservación de un G8 que convoque a diálogos ampliados variables dependiendo del tema a tratar.[15] Por otra parte, también sería posible que dentro del G20 se planteara una reducción o recomposición de la membresía. En síntesis, el futuro de las plataformas informales de concertación que se han analizado, así como su posible interrelación, permanecen inciertos.

Pero independientemente de la configuración formal que vayan adquiriendo los muy diversos ejercicios de concertación, resulta claro que la solución de los grandes retos globales requiere de dos condiciones centrales: un nuevo paradigma de cooperación internacional que atienda a los nuevos retos globales y la búsqueda de mayores convergencias entre los países desarrollados y los países en desarrollo. La política exterior de México busca anclarse justamente en estas grandes metas.

EL PAPEL DE MÉXICO EN EL CAMBIANTE ESCENARIO INTERNACIONAL

En este escenario fluido, de composición y reacomodo de alianzas, y en el que cada día surgen nuevos retos, México mantiene claros sus objetivos estratégicos. La política exterior mexicana ha estado orientada a posicionar a México como un actor responsable, influyente y constructivo en el escenario internacional, de acuerdo con las dimensiones de su economía, población y territorio, así como su perfil histórico y cultural. Nuestra participación en el diálogo G5-G8 y en el G20 nos abre nuevos espacios para reafirmar el papel que México busca desempeñar en el diseño de la nueva arquitectura de gobierno global. Tanto en estos foros, como en las instituciones multilaterales de más amplio alcance, nuestro país guía su acción internacional con base en los siguientes objetivos:

- La vinculación de la acción internacional con la agenda de desarrollo nacional.
- La promoción de una arquitectura global que favorezca el desarrollo sustentable y equitativo en todo el mundo.

[15] Para un análisis de estos posibles escenarios véase Leininger, 2009.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

• El impulso del multilateralismo como plataforma privilegiada para alcanzar acuerdos verdaderamente globales.

• El impulso a la coordinación de los países en desarrollo.

• La diversificación de las relaciones internacionales de México en los ámbitos político, económico, cultural y de cooperación.

Que México busque desempeñar un papel activo en la definición de una arquitectura de gobierno global más participativa y justa no es un objetivo nuevo. Un ejemplo en este sentido es el importante papel que desempeñó nuestro país en la negociación y adopción del Consenso de Monterrey sobre Financiamiento para el Desarrollo, en 2002. Pero lo que sí es nuevo es que nuestra participación en el diálogo G8-G5 y el G20 nos brinda la oportunidad de potenciar nuestra contribución en un momento clave para la definición de esta nueva arquitectura, lo cual nos exige perseverar en nuestro propósito de contribuir a orientar las recientes tendencias globales hacia el desarrollo equitativo y sustentable en el mundo, con instituciones y reglas claras que permitan ordenar la globalización en forma más eficaz y participativa. En esta gran meta general se enmarca la acción internacional de México en apoyo a la reforma integral de las Naciones Unidas, la reforma de las instituciones financieras internacionales para ampliar la participación de los países en desarrollo, la conclusión de la Ronda de Doha en términos que apoyen de manera genuina un sistema de comercio internacional más equilibrado y justo, y la adopción de un nuevo régimen climático global acorde con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, entre otras propuestas específicas.

A futuro, y en el caso muy particular del G20, México buscará participar muy activamente en el proceso de institucionalización del grupo, promoviendo que sus próximas cumbres se lleven a cabo en un marco de mayor transparencia y con reglas claras. Además, impulsará la adopción de mecanismos para que la mesa de discusiones del G20 cuente con una mejor representatividad de todas las regiones del planeta, buscando al mismo tiempo que los trabajos del grupo se lleven a cabo con eficiencia.

La vocación multilateralista de México es irrenunciable. Por eso, como un principio rector de su participación en el diálogo G5-G8 y el G20, México buscará promover una convergencia de esfuerzos más efectiva entre estos foros y las instituciones multilaterales de mayor alcance y cobertura, en particular favoreciendo el diálogo y la vinculación con el Sistema de Naciones Unidas.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Por lo que se refiere a la coordinación entre países en desarrollo, México ha ganado una valiosa experiencia con su activa participación en el G5. Este grupo ha permitido a nuestro país desempeñar un papel positivo en las negociaciones internacionales y ejercer influencia sobre la acción de los países más poderosos. Con plena conciencia de la oportunidad que le brinda su participación en este grupo, México ha sido un activo promotor de su institucionalización como un actor con una agenda propia, capaz de promover posiciones conjuntas sobre los temas más relevantes de la agenda global. El esfuerzo diplomático de nuestro país, y su desempeño como coordinador del G5 desde 2007, ha permitido avanzar decididamente hacia este objetivo. Al propio tiempo, su membresía en el G5 le permite a México tener una participación mucho más activa en otros espacios internacionales, a partir de un reconocimiento genuino a su capacidad diplomática para conciliar las posiciones de los países desarrollados y los países en desarrollo.

Construyendo sobre estos logros, México seguirá impulsando la coordinación entre países en desarrollo como uno de los principales objetivos de su política exterior. En este sentido, vislumbramos tres líneas de acción:

- Continuar la interacción con los países del G5 como plataforma de reflexión de los países emergentes sobre la cambiante arquitectura internacional.
- Profundizar nuestro trabajo con los miembros del G5 y buscar convergencias con otros grupos, como el BRIC, en el marco del G20.
- Explorar la posibilidad de configurar un mecanismo de concertación entre los países emergentes miembros del G20: Argentina, Arabia Saudita, Brasil, China, India, Indonesia, México, Sudáfrica y Turquía, que tenga por objetivo prioritario lograr transparentar los métodos de trabajo y mecanismos de toma de decisiones del G20 para asegurar la participación efectiva de todos sus miembros.

La diversificación sustantiva, funcional y geográfica de su política exterior es otra de las grandes directrices que guían la acción internacional de México. A este respecto, son notables la mayor participación y liderazgo de nuestro país en foros y debates con repercusión en el ámbito global, como el Consejo de Seguridad, las negociaciones en el marco de Naciones Unidas para hacer frente al cambio climático y, desde luego, los diálogos del G8 y

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

el G5, y el G20.[16] De la misma manera, se ha buscado intensificar las relaciones de México con las regiones no tradicionales para la política exterior mexicana como África, Medio Oriente y Asia-Pacífico, y consolidar a Europa como centro prioritario para la diversificación de nuestros vínculos económicos y políticos.

La participación activa en los nuevos mecanismos de concertación informal ha contribuido positivamente en estos esfuerzos. De manera muy concreta, en el ámbito bilateral, la participación de México en las cumbres del G8 y del G20 le ha permitido fortalecer su diálogo y encontrar intereses comunes con 19 socios prioritarios para sus relaciones exteriores. Estas reuniones han sido ocasiones privilegiadas para la organización de reuniones con los jefes de Estado y de gobierno de los países participantes, además de que el proceso preparatorio ha permitido incrementar los contactos en el nivel ministerial y en el de los *sherpas*. En el caso del G5, el trabajo conjunto ha permitido fortalecer la relación política entre los cinco países miembros, lo que ha redundado, por ejemplo, en un claro acercamiento en diversos foros multilaterales.

En conclusión, al ser parte del G8-G5, el G20 y otros esfuerzos de concertación entre países desarrollados y en desarrollo, México reafirma su identidad como país de creciente importancia política y económica en el ámbito global, cuya acción internacional es congruente con los enormes esfuerzos internos que despliega para impulsar su desarrollo nacional. Por ello, México promueve la creación de un multilateralismo incluyente y fortalecido en apoyo a la construcción de un orden económico mundial más justo que provea las condiciones necesarias para el desarrollo sustentable de todos sus miembros. Estas aspiraciones constituyen el sentido inequívoco de la participación y liderazgo de México en el G5 y en el G20 y, en apego a nuestros principios de política exterior, continuarán normando nuestra acción internacional en la construcción del mundo del futuro.

[16] Como ejemplo reciente, destaca que México fue electo por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas como miembro no permanente del Consejo de Seguridad para el bienio 2009-2010, al alcanzar el apoyo de 185 países. También es particularmente significativo que México será el país anfitrión de las Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático en 2010.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

REFERENCIAS

Brown, G., 2008. Discurso del Primer Ministro del Reino Unido, Gordon Brown, durante el banquete del Lord Mayor de Londres, 12 de noviembre, en: <*http://www.number10.gov.uk/Page13736*>.

Fondo Monetario Internacional (FMI), 2009. *World Economic Outlook Database*, octubre.

Garton Ash, T., 2008. One practical way to improve the state of the world: Turn G8 into G14, *The Guardian*, 24 de junio.

G5, 2007. Joint Position Paper of Brazil, China, India, Mexico and South Africa participating in the G8 Heiligendamm Summit, June 2007, en <*http://portal3.sre.gob.mx/groupfive/images/Heiligendamm/posicionG5-Heiligendamm.pdf*>.

G5, 2008. *Declaración política del G5*. 2008. Sapporo, Japón, 8 de julio, en <*http://portal3.sre.gob.mx/groupfive/images/docs/DeclaracionPoliticaG5.doc*>.

G5, 2009. *Declaración sobre comercio*, L'Aquila, 8 de julio, en <*http://portal3.sre.gob.mx/groupfive/images/stories/laquila/G5_Trade_Declaracion_ES.pdf*>.

G5, 2010. Portal del Grupo de los Cinco, en <*http://www.groupoffive.org/*>.

G8 Information Centre, 2010. Compliance Studies, en <*www.g8.utoronto.ca/compliance/*>.

G8 Summit, 2009. Portal de la Cumbre del G8 en L'Aquila, <*http://www.g8italia2009.it/G8/Home/Summit/G8-G8_Layout_locale-1199882116809_Atti.htm*>.

Leininger, J., 2009. Think big! Future prospects of the international summit architecture — the G20, G8, G5, and the Heiligendamm Dialogue Process. Discussion Paper/Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn.

Martin, P., 2005. A global answer to global problems, *Foreign Affairs* (mayo-junio).

O'Neill, J., 2001. Building better economic BRICs, *Global Economic Papers* (66), Goldman Sachs, 30 de noviembre.

Pascual, C., *et al*., 2009. *Power and Responsibility: Building International Order in an Era of Transnational Threats*, Brookings Institution, Washington, D.C., p. 16.

Penttilä, R., 2009. *Multilateralism Light: The Rise of Informal International Governance*. Londres, Centre for European Reform.

Rachman, G., 2009. Europe's plot to take over the world, *Financial Times*, 5 de octubre.

Sarkozy, N., 2007. Discours du Président de la République. Conference des Ambassadeurs, París, 27 de agosto, en <*http://www.elysee.fr/download/?mode=press&filename=embassadeur-27-08-07.pdf*>.

Weiss, T.G., 2009. Towards a third generation of international institutions, *The Washington Quarterly*, julio.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

C M EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

19
MÉXICO EN EL SISTEMA DE COMERCIO INTERNACIONAL

*Luz María de la Mora Sánchez**

CONTENIDO

Introducción 676
Antecedentes 678
México en la Ronda Uruguay 683
México en la Ronda Doha 686
La Ronda Doha en un *impasse*, 688; Posición de México en la negociación de Doha, 691; La negociación agrícola, 692; La negociación no agrícola (NAMA), 694; Negociación de servicios, 696; Otros temas en la negociación, 698; Facilitación comercial, 704; Participación del sector privado en la Ronda Doha, 705; La crisis financiera y la urgencia de concluir la Ronda Doha, 706
Conclusiones 708
Referencias 711

* Profesora-investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económicas: <*luzmadelamoras@yahoo.com*>.

Deseo expresar mi agradecimiento a Tim Kessler, Arturo Jessel, Rosine Plank-Brumback, Dora Rodríguez, Carlos Véjar y Roberto Zapata por sus comentarios a un primer borrador de este trabajo. Asimismo, agradezco a Luis de la Calle, Fernando de Mateo, Alejandro de la Peña, Pablo Klein, Claudia Macías, Guillermo Malpica, Guillermo Miller y Alfredo Rendón por su generosidad al compartir conmigo sus visiones en torno a los diferentes temas abordados en este artículo.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

INTRODUCCIÓN

México es hoy un actor significativo en el comercio internacional. Datos de la Organización Mundial de Comercio (OMC) revelan que en 2007 México fue el décimo exportador y octavo importador en el ámbito mundial (considerando a los países de la Unión Europea como uno) y el primero en ambas categorías entre los países de América Latina (cuadro 19.1). En ese año, México contribuyó con 1.94% de las exportaciones y con 2.07% de las importaciones mundiales, equivalente a su contribución al PIB mundial (alrededor de 2%) (OMC, 2009a).

México no se involucra en el sistema multilateral de comercio internacional (en adelante el sistema) hasta 1986, aunque participó en la creación del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) que se firmó en 1948. México sólo se adhirió al acuerdo cuando su política económica dio un vuelco hacia la apertura económica y la liberalización comercial presionado por los desequilibrios estructurales de su economía y su modelo de crecimiento y desarrollo. En 1995, México ya fue miembro fundador de la OMC congruente con una economía exportadora que requiere las mejores condiciones para su participación en las corrientes mundiales de comercio.

A la luz del bicentenario, el presente trabajo se propone explicar la forma en la que México se ha vinculado al régimen multilateral de comercio y cómo éste le ha permitido apuntalar su propio modelo de desarrollo buscando obtener beneficios del entorno económico internacional. Asimismo, este trabajo analiza cómo México ligó su participación en el sistema con un interés interno de consolidar una serie de reformas internas orientadas a resolver desequilibrios económicos domésticos mediante una mayor apertura de la economía mexicana y el fomento, en principio, a la competencia y la competitividad del país.

Este trabajo explora los retos que México ha enfrentado para participar en el sistema, los beneficios que ha obtenido y sus contribuciones a la construcción y fortalecimiento de la OMC, lo que le ha permitido influir sobre la orientación y diseño institucional en diversas áreas. Su capacidad de influencia, sobre todo en la Ronda Uruguay, se explica también porque México fue uno de los primeros países en desarrollo en realizar una apertura comercial profunda y pionero en la negociación de tratados de libre comercio (TLC). Su propia experiencia le dio legitimidad política y solidez técnica para influir sobre el desarrollo de las reglas del sistema.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 19.1. Principales exportadores e importadores mundiales de mercancías, 2007
(miles de millones de dólares y porcentajes)

Orden	*Exportadores*	*Valor*	*Porcentaje*	*Orden*	*Importadores*	*Valor*	*Porcentaje*
1	Alemania	1 326.4	9.5	1	Estados Unidos	2020.4	14.2
2	China	1 217.8	8.7	2	Alemania	1058.6	7.4
3	Estados Unidos	1 162.5	8.3	3	China	956.0	6.7
4	Japón	712.8	5.1	4	Japón	621.1	4.4
5	Francia	553.4	4.0	5	Reino Unido	619.6	4.4
6	Países Bajos	551.3	4.0	6	Francia	615.2	4.3
7	Italia	491.5	3.5	7	Italia	504.5	3.5
8	Reino Unido	437.8	3.1	8	Países Bajos	491.6	3.5
9	Bélgica	430.8	3.1	9	Bélgica	413.2	2.9
10	Canadá	419.0	3.0	10	Canadá	389.6	2.7
11	Corea, República de	371.5	2.7	11	España	372.6	2.6
12	Rusia, Federación de	355.2	2.5	12	Hong Kong, China	370.1	2.6
—					importaciones definitivas	93.3	0.7
13	Hong Kong, China	349.4	2.5	13	Corea, República de	356.8	2.5
	exportaciones locales	18.1	0.1	—			
	reexportaciones	331.3	2.4	—			
14	Singapur	299.3	2.1	14	México	296.3	2.1
	exportaciones locales	156.0	1.1	—			
	reexportaciones	143.3	1.0	—			
15	México	272.0	2.0	15	Singapur	263.2	1.8

Fuente: OMC, 2008a.

El sistema ha dado a los productores mexicanos reglas claras, predecibles y transparentes y ha apuntalado la actividad exportadora mexicana al darle certidumbre y garantía de acceso a los mercados del exterior. En efecto, en 22 años, las exportaciones se multiplicaron más de 13 veces al pasar de 21 800 millones de dólares en 1986 a casi 292 000 millones de dólares (mmd) en 2008 (alrededor de 30% de su producto interno bruto y el doble del valor representado en 1986). Igualmente, las importaciones mexicanas se multiplicaron 25 veces pasando de 12 mmd en 1986 a más de 300 mmd en 2008 pues la producción nacional ha demandado insumos del exterior para mantener el ritmo de crecimiento y la competitividad de las exportaciones mexicanas.[1]

[1] Estos datos también revelan una deficiencia estructural de la planta productiva mexicana que no ha sido capaz de abastecer insumos para la producción en el mercado

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

En este trabajo se sostiene que aunque el énfasis del debate sobre la efectividad de la política comercial ha estado en la negociación y el aprovechamiento de sus 12 TLC, en realidad el régimen comercial de México está fundamentado en las reglas de la OMC que son el andamiaje estructural de la política comercial mexicana. De ahí que para entender las posibilidades de esta política para el desarrollo nacional es indispensable analizar y entender cómo México ha incorporado las disciplinas y reglas del sistema multilateral de comercio en su propia política comercial y económica y cómo ha buscado influir sobre el desarrollo de las reglas de la OMC para promover su modelo de desarrollo basado en las exportaciones. Igualmente importante, este trabajo destaca que el sistema ha sido fundamental para México para la defensa de sus intereses comerciales en el exterior mediante la utilización del Mecanismo de Solución de Controversias.

ANTECEDENTES

México participó en las negociaciones para crear la Organización Internacional de Comercio en 1945 aunque ésta nunca se constituyó como tal. En su lugar, en 1948 surgió el GATT,[2] al que México no se adhirió por muchos años. México fue observador en la Ronda Tokio (1973-1979), en donde participó exclusivamente en los trabajos para adecuar su estructura a las necesidades de los países en desarrollo (PED). De estos trabajos se derivó, por ejemplo, la Cláusula de Habilitación que establece una excepción a la cláusula de Nación Más Favorecida (NMF) al permitir a sus miembros otorgar un trato diferencial y más favorable a los PED sin tener que hacerlo extensivo a todos los miembros del GATT.

Como resultado de su participación en los trabajos de la Ronda Tokio, México fue invitado a adherirse al organismo como miembro pleno. Esta-

nacional o el de exportación. Para ello México tendría, entre otras cosas, que desarrollar una política industrial que incorpore valor agregado nacional vía la innovación y el desarrollo de cadenas productivas.

[2] El GATT se convino en 1947 y se firmó en 1948 como un acuerdo provisional mientras entraba en vigor la Organización Internacional de Comercio que se negoció como parte de los acuerdos de Bretton Woods pero que nunca fue ratificada. Por su carácter de provisional, las reglas más importantes del GATT (las de la Parte II) se aplicaban únicamente en la medida en que no eran incompatibles con la legislación nacional del miembro en cuestión al momento de crearse el GATT o de adherirse a él.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

dos Unidos, principal socio comercial de México, recomendó su ingreso para facilitar la relación comercial bilateral que se regiría, en ese caso, por un conjunto de reglas comunes (Álvarez Soberanis, 1979: 713). Sin embargo, aun cuando México inició el proceso de adhesión en enero de 1979, éste fracasó por razones de política interna.[3] La oposición de diversos sectores —especialmente aquellos que habían crecido al amparo de la protección del gobierno como los industriales agrupados en la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra)— así como sindicatos y varios grupos políticos cuestionaron la conveniencia de adherirse al GATT y de abrir la economía a la competencia del exterior. La decisión se pospuso debido al espejismo de la bonanza petrolera que produjo recursos derivados de las exportaciones y a la contratación de deuda externa, lo que permitió postergar lo inevitable: replantear las bases para promover el crecimiento de la economía nacional (Torres y Falk, 1989: 21). A partir de 1982, la debacle ocasionada por la crisis de la deuda externa y la incapacidad de crecer a partir del petróleo hizo evidente la necesidad de replantear el modelo de desarrollo económico para corregir los desequilibrios internos y externos y volver al crecimiento.

La crisis del modelo de sustitución de importaciones junto con la decisión de apoyar uno que estuviera vinculado al sector externo hizo impostergable para México su ingreso al GATT. México requería un acceso seguro a los mercados del exterior y éste representaba el foro internacional por excelencia para dar seguridad gracias a sus reglas claras y predecibles. En 1986, México se adhirió como miembro pleno en la antesala de la Ronda Uruguay. El ingreso al GATT tenía como objetivos promover la modernización de la planta productiva nacional, fomentar la competencia, incrementar la eficiencia y dar certidumbre al incipiente sector exportador mexicano.

Esta decisión también estuvo motivada de manera importante por el adverso escenario económico internacional de entonces y su repercusión sobre las posibilidades de desarrollo nacional. Durante la primera mitad de la década de los ochenta, la economía internacional se caracterizó por elevadas tasas de inflación, resultado del incremento en los precios internacionales del petróleo, la crisis que desató la incapacidad de pago de varios países latinoamericanos, entre ellos México, para hacer frente a su deuda

[3] En 1979, México ofreció concesiones en 300 fracciones arancelarias que representaban sólo 4.4% de su tarifa (Álvarez Soberanis, 1979: 713).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

externa así como las tendencias neoproteccionistas en los mercados de paíse desarrollados (PD) (Toro, 1989: 63). También ofrecía un mecanismo de solución de diferencias que (aunque las decisiones de los paneles del GATT no eran vinculantes) resultaba fundamental para un país como México de menor peso relativo en el comercio internacional y que no contaba con otro mecanismo, entonces, para defender a sus exportadores y productores de este tipo de prácticas.

El ingreso al GATT fue una señal muy importante del compromiso de México con su proceso de apertura económica, pues significó asumir compromisos que implicaban un profundo cambio de rumbo en la política industrial mexicana. Esta decisión ancló el modelo económico vía los compromisos internacionales adquiridos (Zabludovsky, 2008: 295). La competencia en el mercado mexicano se promovió mediante la reducción de la protección otorgada, sobre todo al sector industrial.[4]

Así, México ha participado como miembro pleno en el sistema desde hace casi 25 años. En las rondas[5] de negociaciones de las que México ha sido parte —Uruguay y Doha—, México ha tenido diferentes niveles de desempeño y ha buscado fortalecer el sistema cuyas reglas son el fundamento de su política comercial y de sus acuerdos de complementación económica (ACE) y TLC. En efecto, la OMC es el paraguas bajo el cual se ha concebido su red de acuerdos preferenciales que coexiste con las reglas del sistema. México ha profundizado la liberalización con socios con los que estableció un TLC yendo más allá de sus compromisos en la OMC, como por ejemplo, la eliminación de aranceles. Asimismo, aunque México no forma parte del Acuerdo Plurilateral sobre Compras Públicas de la OMC, ni del Acuerdo de Tecnologías de Información, que prevé el arancel cero para un conjunto de productos en el comercio entre países miembros, México ha incorporado en sus TLC capítulos sobre lo primero y ha eliminado sus aranceles para lo segundo.

[4] Con el ingreso de México al GATT en 1986, la totalidad de la tarifa de importación se redujo a partir de niveles de 100% y se consolidó en un arancel máximo de 50%. Se eliminaron precios oficiales de referencia y se redujeron aranceles que al tener niveles hasta de 100% creaban grandes ineficiencias. México mantuvo su derecho a imponer temporalmente licencias de importación en algunos productos agrícolas y otros bienes sujetos a programas de promoción industrial (Torres y Falk, 1989: 423).

[5] El GATT ha evolucionado vía las rondas de negociación en donde se ofrecen concesiones arancelarias basadas en el principio de reciprocidad.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Estudiosos del comercio internacional han señalado que los acuerdos comerciales bilaterales y regionales pueden erosionar el régimen multilateral de comercio (Bhagwati, 1992: 535-555). Si bien este riesgo es real, en el caso de México el marco jurídico que ofrece el GATT y ahora la OMC ha sido la base para vincular la economía mexicana a mercados en América del Norte y América Latina, Europa y Asia a través de una red de 12 TLC —que le ha dado a los productos y servicios de origen mexicano acceso preferencial en 44 países— así como seis Acuerdos de Complementación Económica (ACE) y tres de Alcance Parcial con siete países latinoamericanos.[6] Éstos han permitido que el crecimiento del comercio de México con sus socios comerciales sea más dinámico que el crecimiento del comercio internacional de México con el mundo. Por ejemplo, entre 2000 y 2008, el comercio exterior de México creció a una tasa promedio anual de 7.4%, en tanto que el comercio con socios comerciales lo hizo a tasas mayores (Canadá 10.3, Japón 11.8, Unión Europea 13.1, Chile 14.2, Costa Rica 15.6, Colombia 23.2 o Uruguay 29.6%).[7] La red de TLC que México ha establecido tiene como punto de referencia los acuerdos de la OMC, aun cuando los TLC constituyen el marco jurídico para desarrollar tres cuartas partes del comercio de México, más de 90% de sus exportaciones así como para atraer inversión extranjera directa (IED) al país.[8]

[6] En los años noventa México negoció TLC con Bolivia, Chile, Colombia y Venezuela (G3) y con los cinco países centroamericanos (Costa Rica, Nicaragua y los países del Triángulo Norte: Guatemala, Honduras y El Salvador). En 2004 entró en vigor el TLC México-Uruguay. Venezuela denunció su membresía al TLC G3, el 19 de noviembre de 2006. Más allá del hemisferio, México también negoció tratados comerciales con Israel (1995), la Unión Europea (2000), el Área Europea de Libre Comercio (2001) y Japón (2005). En el año 2016, cuando se concreta la desgravación industrial del TLC México-Japón, prácticamente 97% de las exportaciones que México realiza al mundo estarán libres de arancel. En el marco de la ALADI, México ha negociado Acuerdos de Complementación Económica con Argentina (ACE 6), Brasil (ACE 53), Cuba (ACE 51), Perú (ACE 8), Mercosur Marco (ACE 54) y para el sector automotriz con el Mercosur (ACE 55). Los de Alcance Parcial se negociaron con Ecuador (AAP 29) y Paraguay (AAP 38). El acuerdo con Panamá (AAP 25) es unilateral y no ofrece acceso preferencial para productos mexicanos (<*www.aladi.org*>).

[7] Banco de México. Datos de crecimiento para el periodo 2000-2008 excepto para Japón que se calculó 2004-2008 pues el TLC México-Japón entró en vigor en 2005 y para Uruguay que se calculó 2003-2008 pues el TLC México-Uruguay entró en vigor en 2004.

[8] Entre 1995 y 2008, México atrajo IED por un valor acumulado de 263 000 millones de dólares.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 19.2. Principales mercados de exportación de México, 2008
(millones de dólares)

Destino de exportación	*País*	*Valor*	*Porcentaje de participación*	*TLC*
	Total	292 636.5	100.0	
1	Estados Unidos de América	234 557.1	80.2	Sí
2	Canadá	7 129.6	2.4	Sí
3	Alemania	5 013.1	1.7	Sí
4	España	4 447.3	1.5	Sí
5	Brasil	3 371.2	1.2	No
6	Colombia	3 036.7	1.0	Sí
7	Venezuela	2 313.9	0.8	No
8	Países Bajos	2 188.7	0.7	Sí
9	Japón	2 068.1	0.7	Sí
10	China	2 046.9	0.7	No
11	Reino Unido	1 753.9	0.6	Sí
12	Chile	1 588.6	0.5	Sí
13	India	1 587.6	0.5	No
14	Aruba	1 408.3	0.5	No
15	Guatemala	1 388.3	0.5	Sí
16	Argentina	1 318.8	0.5	No
17	Perú	1 181.2	0.4	No
18	Costa Rica	921.5	0.3	Sí
19	Panamá	865.4	0.3	No
20	República Dominicana	853.6	0.3	No
Suma		279 039.9	95.3	Sí No 90.1 5.2

Fuente: Secretaría de Economía con datos del Banco de México.

El sistema le ha permitido a México contar con reglas en áreas en las que no ha negociado compromisos específicos, como el caso de los subsidios a la exportación agrícola o el comercio electrónico. También le ha ofrecido a México el marco jurídico y los instrumentos legales para dirimir controversias con socios comerciales de la talla de Estados Unidos. En este sentido, México se ha beneficiado de la jurisprudencia que el régimen multilateral de comercio ha creado en torno a una diversidad de casos que, de otro modo, podrían haber afectado severamente a varios sectores productivos (por ejemplo, acero, confección, químicos, etcétera).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

MÉXICO EN LA RONDA URUGUAY[9]

La Ronda Uruguay se organizó por la necesidad de fortalecer el sistema, promover una mayor liberalización y expansión del comercio mundial, mejorar sus reglas y operación y extender su ámbito de aplicación a nuevas áreas del comercio internacional —servicios, agricultura, las medidas comerciales relacionadas con la inversión y la propiedad intelectual.[10] Las reglas del GATT eran ya insuficientes para promover el comercio en sectores como el agrícola por su protección excesiva o el de servicios que estaba excluido. El comercio en el sector textil-confección no se regía por las normas multilaterales de comercio —resultado del Acuerdo Multifibras—[11] mientras que la estructura institucional del GATT y su sistema de solución de controversias no tenían la debida fortaleza para apuntalar la liberalización y el crecimiento del comercio mundial.[12] Por lo anterior, una solución parecía la creación de una nueva institución que ampliara el ámbito de aplicación del GATT, que se originó como un acuerdo temporal, y reforzara su funcionamiento: la Organización Mundial de Comercio.

Con su ingreso al GATT y su participación plena en la Ronda Uruguay, México buscó obtener reciprocidad de sus socios comerciales para el acceso unilateral que ofrecía. Dada la necesidad de asegurarse el acceso a los mercados de exportación, para el gobierno del presidente Salinas de Gortari resultaba congruente contribuir a fortalecer las reglas del GATT y apoyar la exitosa conclusión de la Ronda Uruguay. De hecho, el presidente Salinas

[9] Agradezco a Alejandro de la Peña, embajador de México ante el GATT durante la Ronda Uruguay, por sus generosos comentarios a esta sección.

[10] La Ronda Uruguay duró casi ocho años, el doble del plazo previsto, y en ella participaron 125 países.

[11] El Acuerdo Multifibras (AMF) del GATT fue establecido en 1974 como una excepción a sus reglas para regular el comercio de productos textiles y de confección. Con este acuerdo, Canadá, Estados Unidos y la Unión Europea negociaron acuerdos bilaterales o cupos unilaterales para limitar sus importaciones a fin de proteger su producción nacional. Bajo el AMF se aplicaron cuotas a 73 países sobre todo de Asia. En 1995, el Acuerdo Sobre los Textiles y el Vestido de la OMC sustituyó al AMF, bajo el cual se acordó la eliminación gradual de las cuotas en cuatro etapas durante un periodo de 10 años hasta completarla el 31 de diciembre de 2004.

[12] El establecimiento y los fallos de los paneles de solución de diferencias se tenían que adoptar por consenso, lo cual permitía que la parte infractora o perdedora pudiese bloquear el proceso fácilmente, dejando sin efecto cualquier decisión.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

privilegió un intenso proceso de negociaciones comerciales en los niveles bilateral, regional y multilateral a fin de maximizar las oportunidades para el sector exportador mexicano, al cual se le asignó el rol de motor del desarrollo económico. La política comercial buscaba no sólo acceso a insumos competitivos en calidad y precio, sino también reciprocidad y certidumbre para el acceso preferencial de los productos mexicanos en el mercado global. Además de impulsar su comercio internacional, México contaría con mejores instrumentos para enfrentar las tendencias neoproteccionistas de países como Estados Unidos o de la Unión Europea (Zabludovsky, 2008: 296-297).

Desde la Reunión Ministerial de Punta del Este en 1986, cuando se lanza la Ronda Uruguay, México fue invitado a participar como miembro permanente del llamado Cuarto Verde (*Green Room)* que coordina posiciones entre los principales actores para construir consensos (Bravo, 1989: 57). Congruente con su interés de fortalecer el sistema, en abril de 1990, México fue partícipe de la gestación de la nueva organización mundial del comercio al ser sede (Puerto Vallarta) de una reunión informal de ministros de Comercio donde se discutió por primera vez, en el nivel ministerial, la posibilidad de crear dicha organización. Ésta permitiría sujetar a los sectores agrícola y textil-confección a las reglas generales del GATT y ampliaría el ámbito de aplicación del sistema a áreas que hasta entonces habían estado excluidas, pero que incidían directamente sobre la evolución de las corrientes comerciales, es decir, los derechos de propiedad intelectual, las inversiones relacionadas al comercio y el comercio de servicios. También se preveía la necesidad de fortalecer a la institución como tal para poder desempeñar mejor su función de supervisión del régimen de comercio internacional y de su mecanismo de solución de controversias. En términos de su contribución al fortalecimiento institucional, Alejandro de la Peña, embajador de México ante el GATT durante la Ronda Uruguay, afirma que "México fue uno de los tres miembros del viejo GATT que presentaron la primera propuesta formal en donde se definieron el contenido y estructura de la OMC" (De la Peña, 2009). México fue el primero en proponer el establecimiento de los paneles de solución de diferencias, cuyos fallos se debían adoptar a menos que existiera una decisión (consenso) en contrario, con lo cual se aseguró la automaticidad y previsibilidad del sistema de solución de controversias (De la Peña, 2009).

Para México, la sincronía entre la construcción de su red de TLC y el desarrollo institucional del sistema fue evidente con la negociación del

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

TLCAN que coincidió con la negociación de la Ronda Uruguay. Temas negociados en dicho tratado como comercio de servicios, inversiones relacionadas con el comercio, solución de controversias o propiedad intelectual tomaron conceptos de los textos de negociación de la Ronda Uruguay.[13] Estos fueron incorporados a las disciplinas del TLCAN, lo que reflejó la relevancia del sistema para el desarrollo de las reglas comerciales de México.

La negociación concluyó en 1994 y sus resultados fueron más allá de lo esperado. Con la creación de la OMC se logró fortalecer el régimen de comercio internacional al crear, por primera vez, una institución internacional responsable del comercio mundial.[14]

La participación mexicana en la Ronda Uruguay también le dio los beneficios que buscaba para apoyar su modelo de desarrollo. México logró la reciprocidad a su apertura unilateral puesta en práctica desde 1985, pues se benefició de importantes reducciones arancelarias y certidumbre legal en su acceso a los mercados de los demás miembros de la OMC, incluyendo los PD, sin tener que abrir aún más su mercado. En opinión del entonces embajador de México ante el GATT, Alejandro de la Peña, "la Ronda Uruguay no tuvo costos para el país" (De la Peña, 2009). En el sector industrial, por ejemplo, sus aranceles aplicados prácticamente se mantuvieron sin cambios, dado que éstos se ubicaban por debajo de los aranceles consolidados en la ronda. En el sector agrícola se redujeron unos cuantos aranceles aplicados, se estableció un techo para los apoyos domésticos (subsidios) superior al efectivamente utilizado por México y se aprovechó la arancelización[15] para justificar permanentemente las restricciones cuantitativas cuyo mantenimiento temporal se había negociado en el protocolo de adhesión de México. En materia de inversiones relacionadas con el comercio (requisitos de desempeño) se obtuvo una derogación por cinco años para poder eliminar gradualmente y en sintonía con el TLCAN el Decreto para Promover el Desarrollo de la Industria Automotriz en México.

[13] El texto del director general del GATT, Arthur Dunkel, se utilizó como punto de referencia para tratar los temas nuevos de la agenda.

[14] Los resultados de la Ronda Uruguay son una lista de alrededor de 60 acuerdos, anexos, decisiones y entendimientos. Los acuerdos quedan comprendidos en seis partes principales: un acuerdo general (el acuerdo por el que se establece la OMC); acuerdos con respecto a cada una de las áreas de comercio cubiertas por la OMC (bienes, servicios y propiedad intelectual); solución de diferencias y exámenes de las políticas comerciales de los gobiernos.

[15] Se refiere a la transformación de restricciones cuantitativas por cupos arancelarios.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Entre los principales productos que México estaba interesado en exportar, que resultaron beneficiados en la Ronda Uruguay, estuvieron los agrícolas (miel, limones, aguacate, cerveza, ron, flores frescas, café crudo, tequila, mangos y jugo de naranja) y los industriales (acero, motores y sus partes, computadoras, chasis para vehículos y vidrio).

Los compromisos que México adquirió en la ronda constituyeron un candado a ciertas políticas introducidas por el gobierno del presidente Salinas de Gortari. Por ejemplo, los aranceles consolidados, en su mayoría en 35%, *ad valorem*, no podrían elevarse en un futuro por arriba de dicho nivel sin enfrentar sanciones, a menos que se justificasen como medidas de salvaguardia o se compensasen con concesiones en otros productos.[16] En el sector agrícola, la ronda también llevó a consolidar las reformas al sector que conllevaban un cierto nivel de apertura comercial y un techo general para los apoyos domésticos. Así, las reformas a la política agrícola ataron las manos de futuros gobiernos que evitarían ir más allá o "volver a los costosos y distorsionantes programas del pasado" (Josling y Tangermann, 1997: 86).

En suma, la participación de México en la Ronda Uruguay le permitió posicionarse para lograr mejores condiciones de acceso, estabilidad y certidumbre en sus mercados de interés. Sin embargo, su contribución en la creación de la OMC y en la definición de las reglas del juego puede considerarse aun de mayor relevancia para la política comercial mexicana.

MÉXICO EN LA RONDA DOHA[17]

Sólo seis años después de la entrada en vigor de los Acuerdos de la OMC, y después de un intento fallido durante la Reunión Ministerial de Seattle, en 1999, los países miembros de la OMC lanzaron la Ronda Doha durante la

[16] Un arancel consolidado es aquel que aceptan los países como el tope máximo que pueden aplicarle a un producto cuando ingresa a su mercado. Es vinculante pues existe el compromiso de no aumentarlo más allá del nivel establecido. En caso contrario puede ser sujeto de controversia. La consolidación de un arancel es la forma de dar certidumbre, transparencia y hacer predecible la liberalización del comercio entre los miembros del sistema.

[17] Agradezco a Fernando de Mateo, embajador de México ante la OMC, así como a Carlos Véjar y Pablo Klein, consejeros en la Misión de México ante la OMC, por sus comentarios a esta sección.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuarta Conferencia Ministerial, en noviembre de 2001.[18] La ronda surge por el interés de los miembros de promover una mayor liberalización en el comercio de bienes y servicios, así como aclarar y mejorar los acuerdos de la OMC, aun cuando los calendarios de aplicación de la Ronda Uruguay no habían llegado al término de su implementación. Los países miembros acordaron denominarla Ronda del Desarrollo destacando que:

> El comercio internacional puede desempeñar una función de importancia en la promoción del desarrollo económico y el alivio de la pobreza. Reconocemos la necesidad de que todos nuestros pueblos se beneficien del aumento de las oportunidades y los avances del bienestar que genera el sistema multilateral de comercio. La mayoría de los Miembros de la OMC son países en desarrollo. Pretendemos poner sus necesidades e intereses en el centro del Programa de Trabajo adoptado en la presente Declaración (OMC, 2009b).

El plantear una nueva ronda de negociación era congruente con la misión de la OMC de promover y profundizar la liberalización comercial (De Mateo, 2007). En las cinco décadas de existencia del GATT se llevaron a cabo ocho rondas. Esta nueva ronda enfrenta temas pendientes en agricultura, servicios o propiedad intelectual en aspectos relacionados con el comercio, derivados de la Ronda Uruguay, así como los retos de su implementación.

Algunos PED han visto en esta ronda una suerte de reivindicación de los Acuerdos de la Ronda Uruguay que consideran fueron un mal acuerdo (Wolfe, 2009: 4). El haberle dado una connotación particular de desarrollo a la Ronda Doha introdujo una complicación adicional a la negociación. Los PED, incluso aquellos de desarrollo medio, parecen haber entendido el término como su oportunidad de obtener concesiones sin ofrecer nada a cambio o sin tener que ofrecer concesiones equivalentes a las de los PD. Ello se aleja del concepto de una negociación en la que todos ponen.

Un reclamo frecuente sobre las ventajas para los PD en detrimento de los PED ha sido la inclusión del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC o TRIPS) en la

[18] La Conferencia Ministerial es el órgano decisorio de mayor jerarquía de la OMC y en ella están representados todos sus miembros. La conferencia debe celebrar reuniones bianuales y está facultada para adoptar decisiones sobre todos los asuntos comprendidos en el ámbito de cualquiera de los Acuerdos de la OMC. A diciembre de 2009 se han realizado siete conferencias ministeriales: Singapur (1996), Ginebra (1998), Seattle (1999), Doha (2001), Cancún (2003), Hong Kong (2005) y Ginebra (2009).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Ronda Uruguay. Ello debido a la enorme brecha entre los PD y los PED en torno a sus respectivos avances tecnológicos, científicos y de innovación que protege la propiedad intelectual (principalmente la necesidad de obtener protección a sus invenciones). Al vincular los mecanismos de solución de diferencias de la OMC con los preceptos de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), los miembros se obligaron a ofrecer protección a la propiedad intelectual y aceptaron la imposición de sanciones comerciales en caso de incumplimiento. Muchos PED han considerado esta obligación una carga excesiva sobre sus posibilidades de desarrollo y han buscado revertirlo en la Ronda Doha (Rendón, 2009).

La ronda es vital para encontrar un nuevo equilibrio en el sistema y corregir distorsiones, como las creadas por las subvenciones a la exportación de productos agropecuarios de los PD. Asimismo, es vital para proporcionar a las exportaciones —sobre todo de los PED— mayor acceso en mejores condiciones. México se beneficiará de una mayor liberalización en el comercio de bienes y servicios pero, sobre todo, de los resultados institucionales que fortalezcan la operación y transparencia del sistema (De la Calle, 2009).

La Ronda Doha en un impasse

La Ronda Doha ha encontrado serias dificultades para avanzar pues los consensos para atender las demandas del desarrollo no se han alcanzado. Hasta la Séptima Reunión Ministerial de la OMC, celebrada en Ginebra en diciembre de 2009, los 153 miembros no habían logrado acuerdos sobre las reglas o principios (modalidades) a partir de los cuales se podrían definir los compromisos para liberalizar el comercio de bienes agrícolas y no agrícolas o industriales (NAMA),[19] así como de servicios y un conjunto de disciplinas relacionadas con el comercio (propiedad intelectual, solución de controversias, dumping, etcétera).

Una de las mayores dificultades ha sido precisamente el proceso de toma de decisiones por consenso, lo que ha complicado en extremo que 153 países se pongan de acuerdo. Si bien la creación de la OMC buscó aten-

[19] El término NAMA o *Non Agricultural Market Access* incluye todos los productos que no están clasificados como agrícolas, incluso de los sectores de la pesca y forestal, pero se refiere sobre todo a productos industriales.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

der preocupaciones sobre transparencia y participación en la toma de decisión y procesos de negociación, el número de miembros y la diversidad de intereses le han dado una complicada dinámica a esta ronda (Albín, 2008: 761-762). En opinión de Luis de la Calle, "la OMC realmente va a avanzar adoptando decisiones a nivel del Consejo General y las Conferencias Ministeriales" pues éstos pueden consolidar avances en el nivel plurilateral. Esto significa que los avances se darán para aquellos países que vean que está en su propio interés asumir compromisos de liberalización tal como ha sido el caso del Acuerdo de Compras del Sector Público o de Tecnologías de la Información en la OMC. El enfoque de "paquete completo" adoptado por consenso que ha seguido la ronda "no ha demostrado ser el más efectivo ni eficiente".[20]

Como una alternativa a la imposibilidad de conciliar la diversidad de intereses en el proceso de negociación se ha dado una proliferación de grupos que intentan fortalecer sus posiciones en la Agenda de Doha (G11, G20, G33). Esta proliferación de grupos también ha resultado de la necesidad de desarrollar posiciones comunes en torno a una diversidad de temas de la negociación a fin de lograr los consensos necesarios para que dichas posiciones se adopten (Fernández, 2008: 430).

Pero más allá de las dificultades en los procesos de toma de decisión, el *impasse* se explica por la sustancia de la apertura y lo que implica para los principales jugadores en el sistema. En julio de 2008, durante una reunión de ministros responsables de Comercio de la OMC, en Ginebra, el director general, Pascal Lamy, presentó a los miembros un paquete consistente en acuerdos para definir las modalidades a partir de las cuales se podía avanzar en la liberalización del comercio agropecuario, el acceso al mercado en NAMA y el comercio de servicios. La negociación no avanzó fundamentalmente por dos razones: 1] las diferencias entre Estados Unidos e India respecto a la liberalización del sector agrícola —el mecanismo de salvaguardia especial agrícola—, y 2] las diferencias entre Estados Unidos y China, con relación a las negociaciones sectoriales en productos industriales (China no fue el único opositor; otros países como Brasil, India o Sudáfrica tampoco apoyaron dicha propuesta) (Strawbridge, 2008; Wolfe, 2009).

[20] El enfoque de paquete completo implica que no hay acuerdo hasta que se logra un acuerdo integral en todos los temas de la negociación. Con ello se evita diluir la ambición de la ronda en caso de que se logren acuerdos o avances parciales (De la Calle, 2009).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Con respecto al tema agropecuario, India encabezó la postura del G33[21] que pugnaba por establecer un mecanismo de salvaguardia especial para los PED. Dicho mecanismo les daría la posibilidad de reestablecer sus aranceles —incluso superiores a los que se tenían antes de la ronda— hasta por 12 meses en caso de un incremento repentino en sus importaciones o fuertes caídas de precios que pudieran perjudicar su producción nacional. Esta salvaguardia fue el punto de quiebre de la negociación pues las concesiones ofrecidas por los exportadores agropecuarios habrían resultado nulificadas.[22] La propuesta no ofrecía certidumbre y su operación podía terminar erosionando el acceso para los exportadores agrícolas.[23] Por ejemplo, de aceptar esta propuesta, los aranceles que China aplica a la soya podrían incrementarse de 3 a 18%, lo que eliminaría el valor de cualquier concesión agrícola hecha por dicho país.

Con respecto al segundo tema —negociaciones sectoriales en productos industriales— los PD y algunos PED han buscado reducciones más ambiciosas que incluyan a sectores completos a fin de profundizar la liberalización en el comercio mediante la eliminación total de aranceles en 13 sectores.[24] Esta propuesta se originó entre los PD a fin de darle mayor ambición a la ronda. Aunque estas negociaciones se presentaron como voluntarias se esperaría la participación de aquellos PED con mayor peso específico en el comercio en estos sectores, lo que necesariamente incluye a México. China encabezó la oposición a la eliminación de aranceles para

[21] El G33 defiende los intereses de importadores agrícolas cuyas sensibilidades dependen de un sector rural con elevados niveles de pobreza. Busca que los temas de seguridad alimentaria y desarrollo rural formen parte integral de las negociaciones agrícolas. Actualmente, cuenta con 44 miembros entre los que destacan China, Indonesia y Turquía, así como diversos países africanos y latinoamericanos (Perú, Bolivia, Venezuela, Cuba y todos los de América Central, con excepción de Costa Rica). México no forma parte de este grupo.

[22] Este mecanismo fue rechazado por Paraguay y Uruguay con el apoyo de otros exportadores agrícolas como Estados Unidos, Australia, Nueva Zelandia y Chile.

[23] Otros temas sustantivos en la negociación agrícola como el listado de los productos sensibles o de productos especiales tampoco estaban resueltos (Baldwin, 2008).

[24] Actualmente son objeto de propuestas de negociación los sectores de automóviles y sus partes; bicicletas y sus partes; productos químicos; productos electrónicos y eléctricos; pescado y productos de pescado; productos forestales; piedras preciosas y joyería; materias primas; equipo deportivo; productos farmacéuticos e instrumentos y aparatos médicos y de atención de la salud; herramientas manuales; juguetes, y textiles, prendas de vestir y calzado.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

sectores completos lo que era empujado, sobre todo, por Estados Unidos. De hecho, durante la Reunión de Ministros de Comercio en India, en septiembre de 2009, el representante comercial de Estados Unidos, Ron Kirk, reiteró la posición de su país en el sentido de que su Congreso no aprobaría un acuerdo que no considerara la eliminación arancelaria sectorial.

Así, el *impasse* no parece que se pueda superar en 2010. Las discusiones en torno a los temas más sensibles de la Ronda Doha no presentan una solución fácil. Las propuestas técnicas requieren de la voluntad política de las partes para identificar los acuerdos posibles.

Posición de México en la negociación de Doha

México ha buscado promover esta ronda de negociación por su interés de fortalecer el sistema. México fue anfitrión de la Quinta Conferencia Ministerial de la OMC en septiembre de 2003, en Cancún, congruente con su rango en el comercio mundial, su política a favor de la liberalización comercial adoptada desde los años ochenta así como su posición de liderazgo adquirida en la negociación de acuerdos comerciales y en el desarrollo de una política comercial abierta.

En opinión del entonces subsecretario de Negociaciones Comerciales Internacionales de México, Luis de la Calle, Cancún fracasó por la falta de liderazgo de los principales actores del comercio (Estados Unidos, Europa y Japón) y la evidente estrategia de la UE de vincular los temas de Singapur[25] (inversión, política de competencia, contratación pública y facilitación comercial) con la negociación agrícola, lo que dificultó lograr acuerdos (De la Calle, 2009).

Aun ante los fracasos de las ministeriales de Cancún, Hong Kong y Ginebra para concluir la Ronda Doha, México requiere, al menos, buscar que ésta no se descarrile puesto que su modelo de desarrollo y su patrón de

[25] Los temas de Singapur surgieron en la Primera Conferencia Ministerial celebrada en Singapur en 1996. En esa reunión se establecieron grupos de trabajo para estudiar el comercio y la inversión, la política comercial y de competencia, la transparencia en la contratación pública y la facilitación del comercio. El debate continuó para definir si éstos debían ser parte de las negociaciones y cómo debían manejarse, incluso en el nivel plurilateral. Estos temas no llegaron a formar parte de la agenda de negociación de Doha, lo que puede explicar la relativa falta de entusiasmo de los PD, en particular de la UE, en la conclusión de la Ronda. Véase OMC, 1996.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

crecimiento dependen, en gran medida, de su participación en los mercados internacionales. Roberto Zapata, director general de Negociaciones Comerciales Multilaterales y Regionales de la Secretaría de Economía, opina que "el régimen comercial de México y su sana interacción con otros mercados, depende de un telón de fondo sólido, que represente un mínimo común denominador. Si dicho telón se fortalece, mayor y más sana será tal interacción. Si el sistema se debilita o pierde credibilidad, la interacción puede ser más antagónica, lo que podría acarrear importantes costos económicos para el país" (Zapata, 2009b).

En las secciones siguientes, este trabajo analizará la forma en la que México ha participado en la Ronda Doha buscando avanzar en áreas clave para el desarrollo de su comercio exterior como son los subsidios y apoyos a la agricultura, las disciplinas en materia antidumping y temas de facilitación comercial. México participa en el G20 en la negociación agrícola, es parte del Grupo Intermedio (*Middle Ground Group*) en la negociación de NAMA, contribuye con propuestas para fortalecer el mecanismo antidumping (AD) en el Grupo de Amigos de la Negociación Antidumping y en el tema de propiedad intelectual apoya el registro voluntario para indicaciones geográficas. La sección que aparece a continuación explica de manera sucinta los principales intereses que México ha promovido en esta ronda.

La negociación agrícola

Como resultado de la Ronda Uruguay se acordó seguir trabajando sobre una agenda pendiente para reformar el sector agrícola. El comercio agrícola ha perdido participación como proporción del comercio internacional (28% en 1960 a 8.8% en 2004) en tanto que la participación de los PED en el comercio agrícola también se ha contraído (40% en 1960 a 30% en 2004) precisamente por los elevados niveles de protección (Mohan, 2007: 398). De hecho, los subsidios a la exportación agropecuaria constituyen "la mayor distorsión del comercio mundial [y éstos los] otorgan básicamente los países desarrollados" (De Mateo, 2007a). Actualmente, el sector agropecuario contribuye con alrededor de 8% del comercio global y 4% del PIB mundial.

El reto de la ronda está en encontrar el equilibrio entre la liberalización del comercio agropecuario y una política interna que mediante ayudas y

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

subsidios den viabilidad a la producción de cada país.[26] Aunque en los PD tan sólo alrededor de 5% de la población económicamente activa trabaja en la agricultura, los productores poseen gran capacidad de cabildeo interno para obtener recursos y protección. Según datos del Banco Mundial, los subsidios y apoyos internos a la agricultura ascienden a 300 000 millones de dólares, tres veces la contribución anual que los PD ofrecen como ayuda oficial al desarrollo; en 2008 ésta fue un poco más de 100 000 millones de dólares (OCDE, 2007). En los PED la población vinculada a la agricultura puede alcanzar hasta 80% lo que explica su preocupación por impedir que su producción se vea afectada por la liberalización que se acuerde en la Ronda Doha.

Para México, la negociación agrícola resulta de particular trascendencia no sólo por razones comerciales donde aplica los aranceles más altos así como aranceles-cuota, sino también por la sensibilidad económica, social y política del sector. La participación del sector agropecuario en el PIB en los últimos años ha sido alrededor de 4%, lo que representa 9.76% de sus exportaciones y 10.44% de sus importaciones; México es el decimocuarto exportador y octavo importador de alimentos en el mundo.[27] En el campo mexicano vive una quinta parte de su población —alrededor de 22 millones de personas— y el sector primario (agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca) ocupa alrededor de seis millones de personas, lo que representa aproximadamente 14% del total nacional. Para México resulta fundamental solucionar las distorsiones creadas por los subsidios a la exportación y ayuda interna en un contexto multilateral, pues éstos reducen sus posibilidades de producción, crecimiento y empleo en su sector agropecuario. Más aún, estos temas no han sido negociados en los acuerdos bilaterales o regionales de México con socios comerciales como Estados Unidos, la Unión Europea, Canadá, Japón o la Asociación Europea de Libre Comercio. Su única alternativa está en el foro multilateral.

Desde su creación en 2003, México ha sido parte del G20,[28] una coalición de PED que buscan una ambiciosa reforma de la agricultura en PD y

[26] En la reunión ministerial de Hong Kong, en diciembre de 2005, se acordó que los subsidios que otorgan los PD para la exportación de productos agrícolas se eliminarán a partir del año 2013.

[27] Se consideran los 27 países de la Unión Europea como uno (FAO, 2009).

[28] El G20 de la OMC está constituido por 23 PED: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, China, Cuba, Ecuador, Egipto, Guatemala, India, Indonesia, México, Nigeria, Pakistán, Paraguay, Perú, Filipinas, Sudáfrica, Tanzania, Tailandia, Uruguay, Venezuela y Zimbabwe.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

flexibilidad para PED dando prioridad a reducciones sustanciales a los apoyos internos y la eliminación de subsidios a la exportación que son distorsionantes de la producción y el comercio. La eliminación de subsidios a las exportaciones, sobre todo de países como Estados Unidos, de la Unión Europea y Japón, le permitirá al productor mexicano concurrir a los mercados nacional y mundial en condiciones que reduzcan la posibilidad de distorsionar los precios internacionales.[29] Para contribuir a la ronda, México tendrá que ofrecer concesiones arancelarias en este sector pues su arancel promedio agropecuario es elevado: 44.1% el consolidado y casi 23% el aplicado, comparado con el arancel promedio de 5.3% aplicado a productos no agrícolas.[30] A cambio, México podría obtener la posibilidad de ordenar el mercado agropecuario en América del Norte, hasta ahora afectado por la Ley Agrícola de Estados Unidos que proporciona una serie de apoyos claramente distorsionantes a la producción global y de México. También le permitiría avanzar en las cláusulas de revisión del sector agrícola en los tratados de libre comercio de México con la Unión Europea y la Asociación Europea de Libre Comercio. Dicha revisión permitiría concluir las negociaciones pendientes de productos agropecuarios de interés de México para acceder a esos mercados (por ejemplo: productos tropicales).

La negociación no agrícola (NAMA)

Los productos industriales han representado cerca de 90% de las exportaciones mundiales de mercancías. Para el caso de México, las manufacturas pasaron de representar 23% de sus exportaciones (5 000 millones de dólares) en 1985 a alrededor de 75% (218 855 millones de dólares) en 2008. La ronda busca reducir o eliminar los aranceles al comercio de bienes no agrícolas para fomentar mayores flujos comerciales, sobre todo en el comercio sur-sur que podría tener mayor potencial de crecimiento si se reducen los elevados aranceles aplicados hasta hoy.

[29] Según datos de la OCDE (2007: 11) México ofreció también apoyos que representaron alrededor de 22% de los pagos reales al productor.

[30] En 2007, los aranceles más elevados correspondían a ciertos productos agropecuarios como tocino, grasas y aceites animales o vegetales (254 %); papas (245 %); carne y despojos comestibles de aves (234 %); diversos tipos de azúcar —fructosa— (210 %) y maíz (194 %) (OMC, 2008a: 43).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Las negociaciones de bienes industriales (NAMA) también ofrecen un alto grado de complejidad. Con la Ronda Doha se busca reducir o eliminar aranceles para todos los productos, eliminar obstáculos no arancelarios e incluso una liberalización en los sectores. Los avances en las NAMA se han vinculado directamente a los resultados que se obtengan en la negociación agrícola congruente con el enfoque de tener una negociación de paquete completo. Esto ha llevado a que los PD pidan un mayor esfuerzo a los PED para abrir sus mercados a importaciones de bienes industriales para poder ellos justificar internamente la reducción a la protección de su agricultura. Sin embargo, la mayoría de los PED requieren una propuesta agrícola de los PD que realmente les ofrezca acceso antes de resolver la negociación de bienes industriales.

En la negociación de las NAMA, México ha sido miembro del denominado Grupo Intermedio[31] que ha presentado alternativas de liberalización para acercar posiciones. Por ejemplo, este grupo ha buscado desarrollar una fórmula alternativa que tome en cuenta tanto fórmulas como la de la Ronda Uruguay o la Suiza y a partir de la cual se daría la liberalización.[32] Asimismo, este grupo ha propuesto que la eliminación de aranceles industriales permita a las economías emergentes proteger sectores que cada país considere estratégicos para su propio desarrollo.

Como resultado de la ronda, México podría lograr mejores condiciones para el acceso de sus principales productos de exportación, los industriales, en los mercados de países con los cuales no ha suscrito acuerdos comerciales de acceso preferencial y cuyos elevados aranceles y barreras no arancelarias impiden o dificultan el acceso de productos en sectores de exportación como químicos, autopartes, vehículos, etc. Ello detonaría un crecimiento en el comercio sur-sur. En NAMA, México no favorece la negociación sectorial pues ésta podría dejar sin protección alguna a sectores

[31] Este grupo está integrado por Colombia, Costa Rica, Chile, Hong Kong, Israel, Malasia, México, Pakistán, Perú, Tailandia y Singapur.

[32] La fórmula de la Ronda Uruguay lleva a una reducción promedio de 6% anual de los aranceles aplicados por los PD a productos agropecuarios lo que representó una reducción de 36% en seis años. Asimismo, establece una reducción mínima de 15% del arancel aplicado a cada producto de manera individual en el mismo periodo. La fórmula Suiza propone una reducción arancelaria en donde no habría gran diferencia en los porcentajes de reducción paulatina de aranceles elevados o bajos. Ésta incorpora un arancel máximo. A fin de estimar las reducciones arancelarias se utiliza un coeficiente que se negocia e introduce en una fórmula. El coeficiente determina el arancel máximo final. Véase OMC, 2003a.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

completos tan sensibles como el textil y de confección y poner en peligro un paquete balanceado con reducciones sustantivas para todo el universo de productos industriales (Ortiz, 2003: 4). Sin embargo, dada la significativa participación de México en el comercio en estos sectores será muy difícil sustraerse del consenso en caso de que se adopte esta vía.

México está bien posicionado para tener una transición cómoda en casi cualquier desgravación que resulte de la ronda pues ésta sólo implicará hacer concesiones en sus aranceles consolidados en la OMC (México tiene un arancel NMF promedio consolidado de 36.1%).[33] Las desgravaciones unilaterales (2006 y 2008) que México ha implementado, sobre todo en el ámbito industrial, podrían traducirse al igual que en la Ronda Uruguay en que, de facto, las reducciones arancelarias que México comprometa en Doha no afecten su arancel aplicado. De acuerdo con el calendario de desgravación propuesto el 24 de diciembre de 2008, a partir del 1 de enero de 2013 el arancel promedio aplicado de México será de alrededor de 4.3%, lo que podría implicar que México no tendrá que hacer concesiones adicionales a las otorgadas de manera unilateral (Secretaría de Economía, 2008). A lo más, México deberá consolidar un arancel más bajo que el actual pero que seguramente será más elevado que el que aplicará con la desgravación unilateral.

Negociación de servicios

Un tercer pilar de la negociación de la ronda busca liberalizar el comercio de servicios, que constituyen el mayor y más dinámico componente de todas las economías. Las negociaciones sobre el comercio de servicios han llevado su propia dinámica dado que el mismo Acuerdo General de Comercio de Servicios (AGCS, o GATS) prevé negociaciones periódicas de servicios cada cinco años independientemente de otras iniciativas dentro de la OMC. Partiendo del principio de acordar en paquete completo, la tendencia ha sido ligar el avance de estas negociaciones a la agrícola y la de NAMA.

El comercio de servicios se ha desarrollado sobre todo mediante IED o presencia comercial (Modo 3), principalmente en infraestructura (servicios

[33] El arancel NMF o de nación más favorecida es aquel que los miembros de la OMC aplican a las importaciones provenientes de estos países. Éste no considera aranceles preferenciales.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

de telecomunicaciones, transporte, educación, salud y financieros). Los PD tienen una posición dominante en el ámbito mundial y mayores intereses en la negociación para la liberalización del comercio de servicios.[34] Por su parte, los PED ven en esta negociación su oportunidad para obtener mayores concesiones en la movilidad de sus prestadores de servicios profesionales (Modo 4). Los PD han vinculado el Modo 4 a su política migratoria que va mucho más allá de lo que se plantea en el AGCS. Ello ha llevado a una difícil conciliación entre los intereses de los PD que esperan obtener una mayor liberalización para sus prestadores de servicios mediante una mayor presencia comercial vía la IED y la apertura que los PED aspiran para sus prestadores de servicios profesionales.

En el caso de México, en 2007 los servicios contribuyeron con 72% del PIB y 63% del empleo total (OMC, 2008b: 13). Durante la segunda mitad de los años noventa, México realizó reformas internas que abrieron su sector servicios y que se consolidaron vía el AGCS y su red de TLC. En el AGCS, México ha establecido compromisos de apertura en 77 sectores. México es el primer exportador de servicios en América Latina en sectores como telefonía, turismo, comercialización, servicios bancarios, desarrollo de *software*, etc., y contribuye con 0.53% de las exportaciones mundiales de servicios. En 2007, México realizó exportaciones de servicios por 17 647.3 millones de dólares e importaciones por 23 231 millones de dólares. El comercio de servicios de México con el mundo representó alrededor de 4% del PIB nacional y las exportaciones de servicios representaron más de 8% de las exportaciones de bienes (OMC, 2009a).

México ha impulsado las negociaciones del Consejo del Comercio de Servicios en Sesión Extraordinaria, presidido por el embajador de México en OMC, Fernando de Mateo. Si bien México ha tenido un papel activo en las negociaciones bilaterales y plurilaterales en la OMC, la principal liberalización para sus proveedores ya la ha obtenido a través de sus TLC. Sin embargo, se beneficiaría de lograr mayor acceso a los mercados de países en desarrollo como Brasil, China o India, cuyos mercados de servicios están en ascenso y ofrecen crecientes oportunidades para las empresas mexicanas en este sector.

Una conclusión exitosa de las negociaciones de servicios en el AGCS daría a México mayor apertura en servicios relacionados con la informática,

[34] Existen cuatro modos de prestación de servicios: Modo 1 (venta de un servicio de un país a otro), Modo 2 (viajar para adquirir un servicio, por ejemplo, el turismo), Modo 3 (establecimiento en otro país para proveer el servicio) y Modo 4 (tránsito de profesionales que van a ofrecer su servicio a otro país).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

servicios de distribución, construcción, servicios de arquitectura e ingeniería, servicios audiovisuales y transporte marítimo. En términos de la prestación de servicios profesionales (Modo 4), un resultado positivo sería la eliminación de requisitos de nacionalidad y residencia, la eliminación de permisos de trabajo adicionales a la petición de ingreso bajo el Modo 4 y el establecimiento de costos razonables para los trámites relacionados que en ocasiones operan como barreras de entrada. México prioriza la negociación del Modo 4 para abrir una alternativa a sus profesionales de servicios, igual que ya lo ha hecho con sus empresas.

Otros temas en la negociación

Existen otros temas en la negociación que son igualmente trascendentes aun cuando no tengan la misma visibilidad que los anteriores. Destacan las negociaciones para perfeccionar el mecanismo de solución de diferencias así como el antidumping y los temas de propiedad intelectual. Cabe destacar la labor del grupo de facilitación comercial vinculada a la ayuda al desarrollo y la contribución de México como país de desarrollo medio y uno de los principales actores en el comercio internacional.

Mecanismo de solución de diferencias

Una de las áreas que resultó fortalecida con los Acuerdos de la Ronda Uruguay fue el sistema de solución de controversias que se hizo más riguroso y vinculante. Las decisiones del Órgano de Solución de Diferencias dejaron de ser meras recomendaciones para hacerse obligatorias, es decir, si un panel encuentra que una medida de un país es violatoria de sus compromisos en la OMC, éste debe ponerla de conformidad con sus obligaciones multilaterales; en caso contrario, el Estado afectado puede aplicar represalias, las cuales están sustentadas en las recomendaciones de un panel de solución de controversias. Asimismo, la creación del Órgano de Apelación también garantiza una alta calidad e imparcialidad en las decisiones, lo que ha motivado a México a recurrir con frecuencia al mecanismo cuando ha visto afectados sus intereses. Estas mejoras le dieron dientes al sistema, pues lo dotaron con los instrumentos para evitar caer en *impasses* o retrasos por cuestiones de procedimiento, como había ocurrido en el pasado con el re-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

traso en el establecimiento de paneles, la negativa a establecerlos o cuando reportes de paneles nunca se adoptaron (tal fue el caso del reporte del panel que en 1991 falló a favor de México en la controversia con Estados Unidos sobre el etiquetado de atún) (De la Mora, 1995). Se introdujeron reglas que hacen casi automático el establecimiento de un panel, así como sus términos de referencia.

Desde la creación de la OMC en 1995, México ocupa el sexto lugar en el mundo y el segundo en América Latina como usuario del Mecanismo de Solución de Controversias de la OMC, después de Brasil, India, Estados Unidos, Unión Europea y Canadá (OMC, 2008a: 11). México ha estado involucrado en 22 casos como reclamante y en 14 como demandado.[35] Asimismo, ha participado en 45 como tercero interesado.

En aquellos casos en los que México ha sido reclamante, las decisiones del Órgano de Solución de Controversias le han sido favorables, en tanto que no ha sido favorecido en aquellos casos en los que ha sido demandado (por ejemplo, dumping contra importaciones de fructosa (DS132); impuesto especial a las bebidas (DS308) y arroz y carne de bovino (DS295).[36]

El mecanismo de solución de controversias de la OMC también está hecho para promover soluciones amistosas entre los miembros antes de llegar al establecimiento de un panel. De hecho, durante los primeros 10 años de existencia de la OMC, de los 300 casos que se iniciaron, sólo 100 llegaron al litigio (Sutherland, 2005: 343). Cuando México ha sido demandado también ha podido alcanzar soluciones mutuamente satisfactorias sin necesidad de recurrir al Órgano de Solución de Diferencias. Éste ha sido el caso de los

[35] La referencia de cada uno de los casos se encuentra en OMC, 2010.

[36] En estos tres casos, Estados Unidos demandó a México. El caso DS132 corresponde a "México-Investigación antidumping sobre el jarabe de maíz con alta concentración de fructosa procedente de Estados Unidos" que presentó la solicitud de consultas el 8 de mayo de 1998 respecto de una investigación antidumping sobre el jarabe de maíz con alta concentración de fructosa, de grados 42 y 55, procedente de los Estados Unidos, llevada a cabo por México. El caso DS 308 corresponde a "México-Medidas fiscales sobre los refrescos y otras bebidas" y la solicitud de consultas la presentó Estados Unidos el 16 de marzo de 2004 en relación con determinadas medidas fiscales impuestas por México a los refrescos y otras bebidas para los que se utiliza cualquier edulcorante distinto del azúcar de caña. El caso DS 295 se refiere a "México-Medidas antidumping sobre el arroz". Estados Unidos presentó su solicitud de consultas el 16 de junio de 2003 con respecto a las medidas antidumping definitivas sobre la carne de bovino y el arroz blanco de grano largo y con respecto a determinadas disposiciones de la Ley de Comercio Exterior de México y su Código Federal de Procedimientos Civiles.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 19.3. México en el organismo de solución de diferencias

Casos en los que México fue demandado y llevado a etapa de panel			
Caso	*Descripción*	*País demandante*	*Fecha de solicitud de consultas*
DS132	México-Investigación antidumping sobre el jarabe de maíz con alta concentración de fructosa procedente de Estados Unidos	Estados Unidos	8 de mayo de 1998
DS204	México-Medidas que afectan a los servicios de telecomunicaciones	Estados Unidos	17 de agosto de 2000
DS295	México-Medidas antidumping definitivas sobre la carne de bovino y arroz	Unidos	16 de junio de 2003
DS308	México-Medidas fiscales sobre los refrescos y otras bebidas	Estados Unidos	16 de marzo de 2004
DS331	México-Derechos antidumping sobre las tuberías de acero procedentes de Guatemala	Guatemala	17 de junio de 2005
DS341	México-Medidas compensatorias definitivas sobre el aceite de oliva procedente de las Comunidades Europeas	Comunidades Europeas	31 de marzo de 2006
Casos en los que México fue demandado y se resolvieron en la etapa de consultas			
Caso	*Descripción*	*País demandante*	*Fecha de solicitud de consultas*
DS53	México-Medidas en materia de legislación aduanera	Comunidades Europeas	27 de agosto de 1996
DS101	México-Investigación antidumping sobre el jarabe de maíz con alta concentración de fructosa procedente de Estados Unidos	Estados Unidos	4 de septiembre de 1997
DS203	México-Medidas que afectan al comercio de cerdos vivos	Estados Unidos	10 de julio de 2000
DS216	México-Medida antidumping provisional sobre los transformadores eléctricos	Brasil	20 de diciembre de 2000
DS232	México-Medidas que afectan a las importaciones de fósforos	Chile	17 de mayo de 2001
DS284	México-Determinadas medidas que impiden la importación de frijoles negros procedentes de Nicaragua	Nicaragua	17 de marzo de 2003
DS298	México-Determinadas medidas de fijación de precios para la valoración en aduana y para otros efectos	Guatemala	22 de julio de 2003
DS314	México-Medidas compensatorias provisionales sobre el aceite de oliva procedente de las Comunidades Europeas	Comunidades Europeas	18 de agosto de 2004

Fuente: OMC, 2010.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

fósforos DS232 (Chile)[37] o el de medidas de fijación de precios para valoración en aduana DS298 (Guatemala).[38] Hasta 2008, de 14 casos en los que México fue demandado, sólo seis llegaron a la etapa de panel (DS132, DS204, DS295, DS308, DS331, DS341) y ocho concluyeron durante o antes de la etapa de consultas (DS53, DS101, DS203, DS216, DS232, DS284, DS298, DS314) (para el detalle de los casos véase el cuadro 19.3).

Desde 1997, los miembros de la OMC discuten la modificación del mecanismo de solución de disputas por medio de una sesión especial de negociaciones. México ha tenido una participación singular en el proceso de revisión del sistema de solución de diferencias, también llamado el Proceso de México, porque se lleva a cabo en la Misión de México ante la OMC (De Mateo, 2007a). Entendiendo el valor de este mecanismo para el país y para el buen funcionamiento del sistema, México ha presentado propuestas para el perfeccionamiento del mecanismo. En el proceso de reforma ha sugerido el establecimiento de mecanismos que promuevan el pronto cumplimiento de las decisiones de los paneles mediante la introducción del concepto de medidas correctivas con efecto a partir de la adopción de las resoluciones del Órgano de Solución de Diferencias, o incluso con efecto retroactivo. Con ello se evitaría continuar con la aplicación de medidas violatorias y la parte afectada efectivamente vería sus derechos protegidos (OMC, 2002; 2003b).

México también ha adquirido presencia en los órganos de solución de controversias con la nominación de diversos panelistas mexicanos o la reciente nominación en julio de 2009 del primer mexicano, Ricardo Ramírez Hernández, como miembro del Órgano de Apelaciones de la OMC.

Antidumping (AD)

Uno de los principales instrumentos que México ha desarrollado para la defensa de sus productores de prácticas desleales de comercio ha sido el de

[37] El 17 de mayo de 2001, Chile solicitó a México la celebración de consultas por la aplicación de una serie de leyes y reglamentos que supuestamente constituían obstáculos innecesarios a la importación de fósforos chilenos a México.

[38] El 22 de julio de 2003, Guatemala solicitó a México consultas con relación a determinadas normas, procedimientos y prácticas administrativas aduaneras mexicanas que imponían precios oficiales para la valoración en aduana y para otros efectos. Guatemala cuestionó que las autoridades mexicanas exigieran un depósito o fianza para garantizar la observancia de dichos precios oficiales.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

las medidas AD. México ha buscado fortalecer el sistema y ha sido parte del Grupo de Amigos de la Negociación AD dado el papel clave de la OMC para conseguir reformas verdaderas en las prácticas AD de los principales socios de México, en particular de Estados Unidos. Sería imposible conseguir esos cambios con los TLC dada la sensibilidad e intereses particulares de diversos grupos de productores en cada país. Como participante del Grupo de Amigos de la Negociación AD,[39] México ha buscado mayor certidumbre de aquellas medidas que puedan afectar sus exportaciones y, a la vez, mantener la efectividad del Acuerdo AD por ser un usuario importante del mismo.

México ha reportado a la OMC 45 medidas antidumping vigentes a diciembre de 2008, de las cuales 12 se aplican a productos de Estados Unidos, nueve de China, cinco de la Federación de Rusia, cuatro de Ucrania, cuatro de Brasil y un caso de cada uno de los siguientes países: Bulgaria, Chile, Corea, Dinamarca, Francia, Hong Kong, Japón, Kazajstán y Venezuela. En mayo de 2009, México presentó a la OMC tres nuevos casos de aplicación de medidas AD (China, Reino Unido y Venezuela). Asimismo, durante el periodo julio-diciembre de 2008, México revocó 15 medidas AD impuestas a productos de China debido a que en diciembre de 2007 venció la cláusula de paz negociada con ese país, como parte de sus compromisos de adhesión a la OMC. Dicha cláusula le permitía a México imponer este tipo de medidas sin que China las pudiera cuestionar en la OMC. Por último, México también revocó medidas aplicadas a Ecuador, Indonesia, Países Bajos y Taiwán (OMC, 2009b).

Propiedad intelectual

En los Acuerdos sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) las discusiones se desarrollan en dos vías: una en el Consejo de los ADPIC en sesión extraordinaria y otra en consultas celebradas por el director general. En el consejo se siguen los mandatos de negociación de Doha y se discute el establecimiento de un registro multilateral para vinos y bebidas espirituosas, así como la ampliación a productos agropecuarios de la protección a indicaciones geográficas (IG), similar al que se otorga a vinos y bebidas espirituosas (artículo 23)

[39] Este grupo está formado por 16 países: Brasil, Chile, Colombia, Corea del Sur, Costa Rica, Hong Kong, China, Israel, Japón, México, Noruega, Singapur, Suiza, Taiwán, Tailandia y Turquía.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

(OMC, 2009b).[40] El establecimiento del registro multilateral no ha logrado consensos pues hay países que favorecen un registro obligatorio y con efectos jurídicos vinculantes, y otros como México que prefieren uno voluntario. En junio de 2005 la UE propuso que el registro de una indicación geográfica garantice que cualquier IG será protegida en todos los miembros de la OMC, salvo en aquellos casos en que un miembro haya establecido de manera explícita su imposibilidad para garantizarla ya sea porque la IG haya pasado a ser genérica o porque no esté conforme a la definición de IG. En contraposición, también en 2005 diversos países (entre ellos México) presentaron una propuesta para mantener el Acuerdo sobre los ADPIC sin cambios.[41] El Consejo de los ADPIC adoptaría un sistema voluntario en donde se registrarían en una base de datos las IG notificadas. Los miembros que quisieran participar podrían consultar la base de datos cuando adoptaran decisiones relativas a la protección de las IG en sus respectivos países.

En lo que se refiere a la ampliación a productos agropecuarios, implicaría que un producto sólo se puede denominar como originario de un lugar geográfico si fue producido en él (por ejemplo, jamón de Parma, queso de Gruyere, queso de Roquefort, etc.).[42] Ello resultaría ventajoso para países con tradición en su uso como los europeos y cuyos productos son mundialmente conocidos. Países como Bulgaria, Guinea, India, Jamaica, Kenia, Madagascar, Marruecos, Mauricio, Pakistán, Rumania, Sri Lanka, Suiza, Tailandia, Túnez, Turquía y la Unión Europea consideran que un nivel más elevado de protección les permitirá mejorar la comercialización de sus productos, al diferenciarlos de sus competidores, lo que les daría una ventaja comparativa. México se opone a un registro vinculante pues le implicaría una desventaja comercial frente a países con un amplio uso de IG.

[40] El artículo 23 proporciona un nivel de protección más elevado o mayor a las indicaciones geográficas de los vinos y las bebidas espirituosas: a reserva de varias excepciones, esas indicaciones tienen que protegerse incluso en el caso de que el uso indebido no induzca al público a error (OMC, 1994).

[41] Este grupo está formado por Argentina, Australia, Canadá, Chile, Corea, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, Japón, México, Nicaragua, Nueva Zelandia, Paraguay, República Dominicana, Sudáfrica y Taiwán.

[42] Existe una excepción en el artículo 24 de los Acuerdos del ADPIC que establece que es posible que las indicaciones geográficas no tengan que protegerse o que su protección sea limitada en casos en donde un nombre se haya convertido en un término común o genérico (por ejemplo, *cheddar* se refiere ahora a un tipo determinado de queso que no necesariamente se produce en Cheddar, Reino Unido) o en aquellos casos en que un término se haya registrado como marca de fábrica o comercial (por ejemplo, Jamón Parma).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

En las consultas celebradas por el director general también se discute de manera paralela al marco de la ronda (no hay mandato para incluirlos en las negociaciones) la vinculación entre el Acuerdo de los ADPIC y el Convenio sobre la Diversidad Biológica. Un grupo de países ha solicitado modificar el acuerdo para exigir que cuando un productor solicite una patente, éste divulgue el origen de los recursos genéticos. También apoya establecer un acuerdo de acceso y repartición de beneficios con los propietarios de los conocimientos tradicionales que hubiesen estado involucrados en la elaboración de la patente (OMC, 2008). Ello implicaría que cuando se solicite una patente por haber identificado el gen de una planta con propiedades curativas, el solicitante debe demostrar que obtuvo los recursos genéticos (la planta) cumpliendo con los requisitos que establece el Convenio sobre la Diversidad Biológica, o bien que demuestre si para ello celebró un acuerdo sobre acceso y repartición de beneficios. Con esto se facilitaría que un país dueño de sus recursos genéticos pudiera invalidar una patente. México no ha apoyado esta posición y su participación en este tema ha sido de bajo perfil dado que su política de protección a la propiedad intelectual es más cercana a la de los PD que a la de los PED.

Facilitación comercial

En la Ronda Doha, la OMC ha buscado atender el cumplimiento de las Metas del Milenio de la ONU en donde la Meta 8 establece la necesidad de fomentar una alianza mundial para el desarrollo mediante un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio. El Grupo de Facilitación Comercial se orienta a desarrollar acciones y medidas en tres áreas: 1] mejorar los artículos V (libertad de tránsito), VIII (derechos y cargas relacionados con la importación y exportación) y X (publicación y aplicación de los reglamentos comerciales) del GATT; 2] atender las necesidades de los países menos adelantados (PMA), y 3] promover la asistencia técnica y la creación de capacidades comerciales.

En cuanto al primer tema, México ha mostrado particular interés por el potencial que dicha mejora podría tener para la competitividad de sus productos al promover acciones como la creación de una ventanilla única para trámites de comercio exterior y establecimiento de otros servicios de información, el uso de normas internacionales, la eliminación de la obligatoriedad del uso de agentes aduanales y la tramitación de despacho previo al arribo de la mercancía, entre otras. Estas acciones podrían reducir los costos de tran-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

sacción en el comercio sobre todo para las Pymes. Con respecto al segundo tema, México promueve desarrollar acciones que apoyen una mayor participación de los PMA en el sistema de comercio internacional, pues una mayor participación de todos los miembros contribuiría a su fortalecimiento. En cuanto al tercer tema, México ha dado particular atención a la asistencia técnica y la capacitación de recursos humanos. Dada su propia experiencia, México ha ofrecido cooperación técnica a otros PED en temas como medidas sanitarias y fitosanitarias, normas técnicas, servicios, facilitación del comercio y medidas para la reforma regulatoria sobre todo entre los países de América Latina. En el tema de Ayuda para el Comercio en la Reunión del Consejo General de la OMC, en noviembre de 2007, México apoyó la creación de la Red Latinoamericana y del Caribe sobre ayuda para el comercio, encabezada por el Banco Interamericano de Desarrollo y la OMC para ayudar a los países a identificar prioridades y desarrollar planes de acción. Para México esta iniciativa de cooperación y asistencia técnica es solamente un complemento a un resultado exitoso de la Ronda Doha (De Mateo, 2007b).

En suma, México entró a la Ronda Doha buscando el perfeccionamiento del sistema multilateral de comercio y entendiendo que éste es el único foro para atender temas cruciales para su comercio y desarrollo, como son la reducción de apoyos distorsionantes al comercio del sector agropecuario, el perfeccionamiento del mecanismo de solución de diferencias o el fortalecimiento institucional de la OMC. Durante el tiempo que lleva en funciones la ronda, México ha presentado propuestas y ha liderado diversos grupos, comités y consejos a fin de contribuir al fortalecimiento de la institución.[43]

Participación del sector privado en la Ronda Doha

La participación de México en las negociaciones de las reglas del sistema también ha contado con la participación del sector productivo nacional. México estableció desde los años noventa un mecanismo de consultas con el sector privado para el desarrollo de sus negociaciones comerciales inter-

[43] En 2001, México coordinó el grupo de trabajo sobre agricultura durante la reunión informal de ministros en Singapur y, en 2002, presidió el Consejo de los ADPIC con el entonces embajador Eduardo Pérez Motta quien fungió como presidente del Grupo de Negociaciones sobre Reglas de la OMC en 2004. Asimismo, diversos funcionarios mexicanos han presidido el Comité Antidumping, los Grupos de Trabajo de Obstáculos Técnicos al Comercio y el de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

nacionales (bilaterales, regionales o multilaterales). Desde entonces, el sector productivo mexicano ha tenido representatividad por medio de la Coordinación de Empresas de Comercio Exterior (Coece). Dicha coordinación reúne a todos los representantes del sector productivo nacional que, de esta manera, mantienen presencia en las negociaciones compartiendo información técnica y discutiendo las opciones por medio del "cuarto de al lado" con los negociadores mexicanos.

Como ha sido ya una práctica común, el sector privado mexicano ha participado en las Conferencias Ministeriales de la OMC mediante la Coece. Sin embargo, dado que los tiempos de la ronda se han extendido más allá de lo inicialmente planteado, ha sido más difícil mantener un elevado nivel de presencia y atención después de las Conferencias Ministeriales de Cancún (2003) y Hong Kong (2005) a donde asistió un nutrido contingente de representantes del sector privado. No fue el caso en la Reunión de Ginebra, en julio de 2009, o de la Séptima Reunión Ministerial, en diciembre de 2009 (Miller, 2009).

Aun cuando México realiza la mayor parte de su comercio con sus socios comerciales bajo TLC y ACE, la participación activa del sector privado en la negociación de la ronda puede darle un mayor valor agregado a su participación en los temas específicos de la negociación. Asimismo, ésa es una valiosa herramienta para intentar que sus intereses se vean reflejados en el resultado final.

La crisis financiera y la urgencia de concluir la Ronda Doha

Con el colapso del sistema financiero en Estados Unidos y en los mercados de una diversidad de países a partir de septiembre de 2008, los líderes del G8,[44] del G20[45] y del Mecanismo de Cooperación Asia Pacífico (APEC,

[44] El G8 está compuesto por Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Reino Unido y Rusia, y realiza cumbres anuales para examinar temas de la política y economía internacionales e intentar coordinar posiciones.

[45] El G20 está constituido por los países del G8 más 11 países en desarrollo de diferentes regiones, y la Unión Europea como bloque. A partir de 2009, en el G20 se discute el futuro de la economía internacional dado que éste ha sido un foro de cooperación y consultas sobre temas financieros internacionales. Este G20 financiero no es el mismo que el G20 de la negociación agrícola en la OMC.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

2009),[46] de los cuales México forma parte, han destacado la urgencia de concluir la Ronda Doha a la brevedad a fin de contar con un sistema multilateral robustecido que evite la proliferación de medidas proteccionistas. En las Cumbres del G20 sostenidas en Washington (15 de noviembre de 2008), Londres (2 de abril de 2009) y Pittsburgh (28 de septiembre de 2009) los líderes instaron a continuar los esfuerzos para promover la liberalización del comercio y la inversión para reanimar la economía mundial. En palabras del director general de la OMC, Pascal Lamy, el comercio es el paquete de estímulo disponible para los PED y un instrumento para recuperar el crecimiento de la economía mundial (OMC, 2009). En este sentido, los líderes de las principales economías han indicado su determinación para intensificar los esfuerzos para terminar las negociaciones de la Ronda Doha hacia el final de 2010, lo cual parece poco factible dado el escaso avance logrado hasta ahora y lo que resta por avanzar (G20, 2008: §13; 2009a: §13; 2009b: §49).

A pesar de sus continuos llamados a no establecer medidas proteccionistas para enfrentar la crisis financiera internacional, una diversidad de PD y PED han establecido medidas orientadas a proteger sectores o productos o a limitar inversiones extranjeras. Aun cuando los principales actores en el comercio se han comprometido a no aumentar aranceles ni imponer barreras arancelarias (Declaraciones de Líderes del G20 y del Mecanismo de Cooperación Asia-Pacífico) en tanto se concluyen las negociaciones de la Ronda Doha, desde noviembre de 2008, fecha de la primera Cumbre de Líderes del G20, se han establecido 192 medidas proteccionistas y 48 que directamente afectan el comercio global vía el aumento de aranceles. Estas medidas han afectado a tres cuartas partes de las categorías de productos, a todos los sectores económicos y a 206 países.[47] Algunos países, incluso, introdujeron nuevas restricciones al comercio de servicios y países como Estados Unidos establecieron en su legislación (*Buy America Act)* políticas que privilegian la adquisición pública de productos nacionales para reactivar su economía. México, de hecho, ha sido la excepción. Como parte del Programa para Impulsar el Crecimiento y el Empleo, anunciado por el presidente Calderón en octubre de 2008, a partir de enero de 2009 México estableció un programa unilateral para reducir aranceles a 8 357 fracciones arancelarias (productos

[46] El foro APEC fue creado en 1989. Está constituido por 21 economías colindantes con el Pacífico que representan más de la mitad del PIB mundial y casi la mitad, 46%, del comercio global.

[47] Entre los productos afectados se encuentran lácteos, hierro y acero, automóviles y autopartes, productos químicos y plásticos, y textiles y confecciones (Cooley, 2009).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

industriales) que representan casi 70% de la tarifa mexicana de importación. Esta reducción buscó simplificar la estructura arancelaria y reducir la progresividad negativa entre las materias primas y los productos semielaborados, lo que había generado incongruencias en la estructura arancelaria. Dado que casi todo el comercio de México se realiza con países con los que ya se tiene un TLC, esta reducción aplicará a alrededor de 15% de su comercio exterior.

CONCLUSIONES

Este trabajo se ha propuesto explicar la importancia que para México ha tenido su membresía y pertenencia al régimen internacional de comercio vía el GATT y la OMC así como su capacidad de influir sobre el desarrollo de las reglas del sistema para responder a sus intereses de política nacional y orientación de modelo económico.

A más de dos décadas del ingreso de México al sistema multilateral de comercio como miembro de pleno derecho, existen argumentos económicos, comerciales, institucionales y legales para justificar y entender la importancia que para México ha tenido esa decisión.

El comercio exterior de México representa alrededor de 55% de su PIB. México es el primer exportador en América Latina con 33% de las exportaciones que la región realiza al mundo seguido por Brasil que realiza 22.5%. Asimismo, desde su ingreso al GATT, la composición de las exportaciones mexicanas se transformó de manera sustantiva. Si a principios de los años ochenta 70% del valor de las exportaciones mexicanas se derivaba del petróleo, 25 años después son las exportaciones manufactureras las que representan alrededor de 80%. En lo que toca a sus importaciones, desde su ingreso al sistema, México ha diversificado sus fuentes de abasto —en gran parte a favor de Asia— y hoy menos de la mitad de sus importaciones vienen de Estados Unidos, a diferencia de los años ochenta cuando representaban alrededor de 70%. Asimismo, la generación de empleos formales en México ha estado estrechamente vinculada al comercio internacional.

La actividad económica mexicana depende hoy fundamentalmente del sector externo lo cual se ha hecho evidente con los efectos que la recesión en Estados Unidos desatada en septiembre de 2008 ha tenido sobre ella. La crisis ha hecho evidente, una vez más, la vulnerabilidad de la economía mexicana a los choques externos, la necesidad de contar con un entorno económico internacional favorable y, sobre todo, la urgencia de darle ma-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

yor solidez a la planta productiva mediante la incorporación de valor agregado nacional mediante la innovación y el desarrollo tecnológico. Esta vinculación hace vital para México garantizar certidumbre en la apertura de los mercados de exportación mediante reglas y disciplinas claras y transparentes. Diversos estudios han considerado que de concluir la Ronda Doha se estaría ofreciendo un paquete equivalente a estímulos fiscales de entre 300 000 y 700 000 millones de dólares de manera global y un estímulo a las exportaciones en un rango entre 180 000 y 520 000 millones de dólares (Lynn, 2009; Adler *et al.*, 2009). Otros estudios han estimado ganancias más modestas de hasta 70 000 millones de dólares para el mundo y 1 445 millones de dólares para México (Decreux y Fontagné, 2008).

En el aspecto institucional, el ingreso de México al GATT definió su camino hacia la globalización en la medida en que sus instituciones y leyes comerciales y económicas adoptaron políticas liberalizadoras que reflejaron los compromisos adquiridos en el foro multilateral desde 1986. Revertir dicha orientación implicaría un elevado costo político y económico.

La política comercial y el régimen de TLC que México ha construido desde los años noventa dependen de un sistema sólido que permita "construir los espacios de colaboración" en los ámbitos bilateral, regional y multilateral (Zapata, 2009a: 208). Existen temas como los apoyos domésticos y los subsidios a la exportación que afectan los mercados agrícolas que sólo son negociables en el foro multilateral. De hecho, las negociaciones pendientes de las cláusulas de revisión agrícola de México con la Unión Euroepa y con los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) bajo sus respectivos TLC no han podido avanzar debido a que la negociación agrícola en Doha no ha establecido los parámetros multilaterales para la liberalización del sector y la eliminación de los subsidios a la exportación.

Igualmente importante ha sido la membresía de México en el régimen para la defensa de sus intereses comerciales. México ha sido un activo usuario del Mecanismo de Solución de Diferencias y del Órgano de Apelaciones de la OMC y un proponente para su perfeccionamiento. De hecho, el contar con el primer mexicano como miembro en el Órgano de Apelaciones de la OMC es un reconocimiento a la trayectoria de México en el sistema. México ha buscado reducir deficiencias del sistema como es el de los plazos en que un país puede mantenerse sin cumplir sus compromisos y obligaciones mientras se da la resolución de los órganos competentes de la OMC.

Si comparamos los niveles de participación de México en la Ronda Uruguay y en la Ronda Doha es claro que en la primera el papel de México fue

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

mucho más activo, protagónico y de mayor perfil aun cuando ésa fue la primera ronda multilateral de negociaciones comerciales en la que México participó como miembro pleno. México salió de la Ronda Uruguay con un amplio reconocimiento internacional por sus contribuciones, pero también como un país líder en desarrollo, decidido a poner en práctica a fondo la apertura de su economía y una liberalización comercial por la vía multilateral y bilateral para apuntalar su modelo de desarrollo económico. La participación de México en la Ronda Doha ha sido de más bajo perfil y su actuación ha sido más tímida. Ello tal vez pueda atribuirse a diversos factores. Primero, bajo los 12 TLC que México ha concretado, 90% de sus exportaciones ya cuentan con acceso preferencial por lo que la ganancia en términos de acceso a mercados podría considerarse marginal. Segundo, la Ronda Uruguay se completó con 123 miembros en tanto que hoy la OMC cuenta con 153 miembros entre los cuales están países como China con un gran peso en el proceso de toma de decisiones. El mayor número de miembros también ha complicado el alcanzar consensos. Tercero, a partir del año 2000, los gobiernos de los presidentes Fox y Calderón han sido más reservados con respecto a los beneficios que una mayor liberalización comercial puede aportar al desarrollo nacional aunado a los cuestionamientos del sector empresarial mexicano sobre el aprovechamiento de la apertura y de la red de TLC de México como instrumentos para contribuir al crecimiento, al desarrollo nacional y a la generación de empleos. Los titubeos con respecto al rumbo de la política comercial mexicana también se han visto reflejados en un más bajo perfil de la actuación de México en la Ronda Doha.

Sin embargo, y a pesar de los cuestionamientos internos sobre los resultados de la liberalización comercial, no debe quedar duda de la importancia que para México debe tener el mantener una presencia constante y propositiva en la OMC y en la Ronda Doha a fin de asegurarse el fortalecimiento de un orden de comercio mundial que sea propicio para sus propios intereses. Los avances que México ha logrado en política comercial han ido un paso adelante del sector empresarial que se ha concentrado en atender sobre todo el mercado de Estados Unidos. Para México, hoy es más relevante que nunca blindar su régimen comercial —del cual depende su actividad económica— vía el régimen multilateral de comercio, ante las dudas internas sobre el rumbo de su política comercial y la falta de capital político para avanzar hacia una mayor liberalización unilateral, bilateral o regional. Está en el interés de México buscar ser más decidido en los diversos temas de la ronda e, incluso, tratar de ir más allá del sistema multilate-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ral, sobre todo ante la redefinición de la arquitectura internacional en donde la negociación de más tratados de libre comercio privilegia la construcción y el fortalecimiento de regionalismos que serán determinantes en el orden mundial en las décadas por venir. Una forma de atender estas preocupaciones sería dando mayor atención a la implementación de políticas que garanticen la creación de cadenas de valor vía la innovación, lo que colocaría a México en la posibilidad de desarrollar nuevos nichos de mercado y de aprovechar todas las preferencias que ha logrado negociar.

En la coyuntura actual se requerirá de una gran voluntad política de los 153 miembros, de los cuales dos terceras partes son países en desarrollo, para llegar a una conclusión exitosa de la Ronda Doha en el corto plazo; los riesgos de no lograrlo para México son enfrentar un sistema debilitado, un posible surgimiento del proteccionismo y una proliferación de litigios comerciales.

REFERENCIAS

Adler, M., C. Brunel, G.C. Hufbauer y J.J. Schott, 2009. What's on the table? The Doha Round as of August 2009. Peterson Institute. Working Paper Series WP09-6, en <*http://www.iie.com/publications/interstitial.cfm?ResearchID=1279*>, consultado el 7 de octubre de 2009.

Albín, C., 2008. Using negotiation to promote legitimacy: An assessment of proposals for reforming the WTO, *International Affairs* **84** (4): 757-775.

Álvarez Soberanis, J., 1979. El ingreso de México al GATT: la problemática de nuestra adhesión, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Nueva Serie* **XII** (36): 713.

Baldwin, R.E., 2008. Resolving the conflict leading to the collapse of the Doha Round, *Vox. Research-based Policy Analysis and Commentary from Leading Economists*, 25 de septiembre, en <*http://www.voxeu.org/index.php?q=node/1697*>, consultado el 5 de octubre de 2009.

Bravo Aguilar, L., 1989. La política comercial de México y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, en B. Torres y P.S. Falk (coords.), *La adhesión de México al GATT*. México, El Colegio de México, pp. 25-61.

Cooley, T.F., 2009. The G-20 continues its hypocrisy on foreign commerce, en *Forbes*, 30 de septiembre, en <*http://www.forbes.com/2009/09/29/g20-trade-nhl-tires-obama-tariffs-opinions-columnists-thomas-f-cooley.html?partner=globalnews_newsletter*>, consultado el 1 de octubre de 2009.

Decreux, Y., y L. Fontagné, 2008. An assessment of May 2008 proposals for the DDA, *cepii—cirem,* (1), en<*http://www.cepii.fr/anglaisgraph/reports/pdf/2008/re2008_01.pdf*>, consultado el 7 de octubre de 2009.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

De la Calle, L., 2009. Entrevista. México, D.F., 12 de noviembre.

De la Mora, L.M., 1995. Comercio y medio ambiente. El embargo atunero en las relaciones México-Estados Unidos, en G. Vega (ed.), *Anuario México-Estados Unidos*. México, El Colegio de México, pp. 335-365.

De la Peña, A., 2009. Entrevista. México, 22 de octubre.

De Mateo, F., 2007a. *La recta final de la Ronda de Doha de la Organización Mundial de Comercio. Entrevista para el programa de radio "Las relaciones internacionales de México"*. México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, SRE, 29 de abril (Programa 694).

De Mateo, F., 2007b. Ayuda para el comercio. Intervención en la Reunión del Consejo General. Ginebra, 21 de noviembre.

FAO, 2009. *México*, en <*http://www.fao.org/countries/55528/en/mex/*>, consultado el 15 de octubre de 2009.

Fernández Diego, M., 2008. Trade negotiations make strange bedfellows, *World Trade Review* **7** (2): 423-453.

G20, 2008. *Declaration of the Summit on Financial Markets and the World Economy*. Cumbre de Washington, 15 de noviembre.

G20, 2009a. *Global Plan for Recovery and Reform. Statement Issued by the G20 Leaders*. Londres, 2 de abril.

G20, 2009b. *G20 Leaders Statement: The Pittsburgh Summit*. Pittsburgh. 24 y 25 de septiembre, en <*http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0925.html*> (consultado el 1 de octubre de 2009).

Josling, T., y S. Tangermann, 1997. Aplicación de la Ronda Uruguay en los países desarrollados y agenda para la próxima ronda de negociaciones, *Economía Agraria* (181): 77-96.

Lynn, J., 2009. Doha deal possible needs political shove, *Reuters*, 6 de septiembre.

Miller. G., 2009. Entrevista. México, D.F., 6 de octubre.

Mohan, S., 2007. Reforming agricultural trade among developing countries, *World Trade Review* **6** (3): 397-411.

OCDE, 2007. *Agricultural Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation 2007*. París.

OMC (Organización Mundial de Comercio), 1994. *Acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio*, en <*http://www.wto.org/spanish/tratop_s/trips_s/t_agm0_s.htm*>.

OMC, 1996. *Declaración Ministerial de Singapur*. Conferencia Ministerial de la OMC, Singapur. Wt/Min(96)/18 de diciembre.

OMC, 2002. *Negotiation on Improvement and Clarification of the Dispute Settlement Understanding, Proposal by Mexico*, TN/DS/W/23. Órgano de Solución de Diferencias, 4 de noviembre.

OMC, 2003a. *Métodos de reducción. Interpretación de "porcentaje fijo" y reducciones "armonizadoras", el enfoque de la "Ronda Uruguay", y las fórmulas suizas*, en <*http://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/agnegs_swissformula_s.htm*>.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

OMC, 2003b. *Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias. Texto propuesto por México*. Comunicación de México. TN/DS/W/40, Órgano de Solución de Diferencias en Sesión Extraordinaria. 27 de enero.

OMC, 2008a. *International Trade Statistics*, en <*http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2008_e/its08_world_trade_dev_e.htm*>.

OMC, 2008b. Órgano de Examen de las Políticas Comerciales. Examen de las políticas comerciales. Informe de México. WT/TPR/G/195, 7 de enero.

OMC, 2009a. *Statistics. Trade Profiles. Mexico*, en <*http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Language=E&Country=MX*>, (consultado el 19 de septiembre de 2009).

OMC, 2009b. Comité de Prácticas Antidumping. *Presentación de los informes semestrales previstos en el párrafo 4 del artículo 16 del Acuerdo, México.* G/ADP/N/180/MEX. 4 de marzo.

OMC, 2010. *Diferencias por país*, en <*http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/dispu_by_country_s.htm*> consultado el 1 de octubre de 2009.

Ortiz Mena, A., 2003. Mexico in the WTO debate, *FES Briefing Papers*, mayo.

Rendón, A., 2009. Entrevista. México, D.F., 18 de octubre.

Secretaría de Economía. 2008. Decreto por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, *Diario Oficial*, 24 de diciembre.

Strawbridge, J., 2008. Lamy: Lack of political will blocking Doha deal, but cotton doable, *Inside US Trade*, 19 de diciembre.

Sutherland, P., 2005. Reflections on the 10th anniversary of the WTO. The World Trade Organization at ten years, *World Trade Review* **4** (3): 341-354.

Toro, M.Á., 1989. La economía mundial, premisa y condición del ingreso de México al GATT, en B. Torres y P.S. Falk (coords.), *La adhesión de México al GATT*. México, El Colegio de México, pp. 63-83.

Torres, B., y P.S. Falk (coords.), 1989. *La adhesión de México al GATT*. México, El Colegio de México.

Wolfe, R., 2009. The special safeguard fiasco in the WTO. The perils of inadequate analysis and negotiation. Working Paper. International Economic Law and Policy Blog. 10 de febrero, en <*http://worldtradelaw.typepad.com/ielpblog/2009/03/wolfe-on-the-special-safeguard-fiasco.html*>, consultado el 5 de octubre de 2009.

Zabludovsky K., J., 2008. El impacto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en la integración hemisférica, en R. Lagos (comp.), *América Latina. ¿Integración o fragmentación?* Buenos Aires, Edhasa, pp. 293-318.

Zapata B., R., 2009a. Entrevista. México, D.F., 9 de diciembre.

Zapata, R., 2009b. La política comercial de México con el mundo en un contexto de ajustes globales, en A. Oropeza García (coord.), *El comercio exterior y la gestión aduanal en el siglo XXI.* México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, pp. 189-209.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

C M EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Colaboraron en la producción editorial de este volumen:

en El Colegio de México,
la Dirección de Publicaciones,
María del Rocío Contreras Romo,
Ana García Sepúlveda, Juan Miguel García
y Lorena Murillo Saldaña (coord.);

en Redacta, S.A. de C.V.,
Antonio Bolívar (coord.), Andrea Huerta y Eugenia Huerta.
Composición tipográfica y formación:
Socorro Gutiérrez.

Relaciones internacionales,
volumen XII de "Los grandes problemas de México",
se terminó de imprimir en agosto de dos mil diez,
año del bicentenario de la Independencia y centenario de la Revolución,
en los talleres de Editores e Impresores Profesionales, EDIMPRO, S.A. de C.V.,
Tiziano 144, Col. Alfonso XIII, 01460 México, D.F.